

1. Ostacoli al funzionamento del mercato e occupazione

Esistono numerosi indizi di una distanza crescente tra il livello di attività raggiunto dal sistema economico italiano e il suo potenziale. Al riguardo alcuni indicatori appaiono di particolare rilievo: la presenza di un'estesa disoccupazione di lunga durata, le crescenti difficoltà di inserimento incontrate dai giovani alla ricerca del primo impiego, il modesto tasso di partecipazione delle donne alla forza lavoro. Il malessere generale che caratterizza la realtà italiana risulta particolarmente grave in considerazione della sostanziale stabilità nel tempo di questi fenomeni. L'esperienza recente mostra infatti che al migliorare dell'attività economica gli equilibri raggiunti sul mercato del lavoro si modificano solo parzialmente, lasciando temere anche per il futuro la persistenza di livelli dell'occupazione stagnanti.

Negli ultimi anni sono stati introdotti in Italia numerosi miglioramenti volti ad aumentare la flessibilità del mercato del lavoro e a favorire, in funzione degli andamenti congiunturali, il mantenimento dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta. Tuttavia un'eccessiva diffidenza sull'efficacia dei meccanismi di mercato caratterizza ancora buona parte della normativa e della regolamentazione in materia, senza che i lavoratori ne traggano una maggiore tutela e che alle imprese sia assicurata l'efficienza gestionale. Esiste un ampio spazio per riforme del mercato del lavoro che favoriscano l'operare dei meccanismi concorrenziali. E' tuttavia sbagliato pensare che per generare nuova occupazione gli assetti regolamentativi da mutare siano solo quelli del mercato del lavoro.

Occorre invece ricostruire un ben più ampio ventaglio di principi e di regole che inducano le imprese non a rinunciare, ma a cogliere le opportunità che si presentano sui mercati in cui esse operano e a sfruttarle in maniera efficiente. Né basterebbe richiamarsi oggi a Keynes e alle politiche macroeconomiche volte a influenzare la domanda aggregata al fine del rilancio economico e del conseguente aumento dei livelli occupazionali. Gli stessi interventi espansivi sulla domanda aggregata riescono infatti a favorire la crescita soltanto se risulta disponibile una sufficiente capacità produttiva. Altrimenti l'eccesso di domanda, come ampiamente sperimentato in Italia alla fine degli anni Settanta, si traduce in maggiore inflazione. Ciò che serve è una piena flessibilità nell'utilizzazione di tutti i fattori della produzione, non del solo lavoro, perché essa è indispensabile per mantenere la capacità produttiva in linea con la crescita della

domanda e per garantire che le imprese colgano in maniera efficiente le opportunità disponibili.

In Italia invece, attraverso misure di natura regolamentativa che incidono sui singoli mercati, viene significativamente ostacolata la mobilità dei fattori volta a favorire la riallocazione delle risorse disponibili verso le attività via via relativamente più profittevoli. Per un lungo periodo, e in gran parte ancora attualmente, numerosi e importanti settori dell'economia nazionale sono stati protetti dall'operare dei meccanismi concorrenziali, ostacolandone l'aggiustamento verso equilibri più consoni alle esigenze dei consumatori e in linea con l'evoluzione tecnologica. In termini generali i settori che sono riusciti più di altri a conseguire una crescita relativamente sostenuta, accompagnata da consistenti incrementi di efficienza, sono quelli maggiormente esposti alla concorrenza anche internazionale, mentre la protezione e l'eccesso di regolamentazione hanno condotto le industrie e i servizi caratterizzati da mercati prevalentemente nazionali a conseguire tassi di incremento della produttività modesti, a introdurre innovazioni in misura inferiore e a registrare tassi di crescita della produzione tra i più deboli. L'effetto complessivo di queste politiche è stato di ostacolo allo sviluppo dell'attività produttiva, impedendo la nascita di nuove imprese e bloccando l'evoluzione dell'offerta verso equilibri più coerenti con le opportunità tecnologiche disponibili.

Un incisivo cambiamento della struttura dell'intervento pubblico nell'economia volto a eliminare gli ingiustificati ostacoli che a livello microeconomico ritardano o impediscono lo sviluppo potrebbe comportare considerevoli vantaggi in termini di crescita economica e di aumento dell'occupazione. La variegata esperienza europea dimostra infatti l'importanza cruciale che rivestono i vincoli sulla produzione, ancora di più di quelli presenti sul mercato del lavoro, nell'ostacolare le prospettive di sviluppo del Paese. Recenti analisi che confrontano la crescita economica registrata nei paesi europei nello scorso decennio in funzione della rigidità e dell'invasione della regolamentazione indicano che i paesi come la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, caratterizzati da un mercato del lavoro sufficientemente flessibile ma da restrizioni regolamentari consistenti sui mercati del prodotto, mostrano tassi di crescita ben più modesti dei paesi, come la Spagna e il Portogallo, dove la regolamentazione sui mercati del prodotto risulta relativamente meno vincolante di quella prevalente sul mercato del lavoro. Certamente ciò non implica che non sia necessaria la flessibilità del mercato del lavoro; infatti i paesi dalla crescita più sostenuta in Europa, come il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca, sono anche quelli caratterizzati, oltre che da una notevole

adattabilità sui mercati del prodotto, il che naturalmente non implica una indiscriminata deregolamentazione, dalla diffusione di forme flessibili di utilizzazione della forza lavoro. Viceversa i paesi caratterizzati da assetti regolamentativi più rigidi, sia sui mercati del prodotto che su quello del lavoro, come l'Italia e la Grecia, sono anche quelli che registrano i tassi di crescita del reddito più modesti.

L'analisi comparata delle diverse esperienze internazionali indica che la riforma degli assetti regolamentativi risulta essenziale per garantire condizioni di sviluppo coerenti con un'elevata crescita dell'occupazione. In questa prospettiva la partecipazione dell'Italia all'Unione monetaria non può essere limitata al raggiungimento e al successivo mantenimento di sia pure importanti obiettivi di natura monetaria e fiscale. Una volta che le politiche di controllo della domanda aggregata sono definite a livello centrale e le parità di cambio fissate, la crescita economica di un paese deriva soprattutto dall'operare del meccanismo dei vantaggi comparati, a sua volta strettamente influenzato dai diversi gradi di flessibilità nell'utilizzazione dei fattori produttivi nei vari contesti nazionali. Se i processi di riallocazione delle risorse vengono ingiustificatamente ostacolati da assetti regolamentativi diffusi e penetranti e se i servizi pubblici sono qualitativamente modesti, le possibilità produttive di un paese si riducono anche sensibilmente, con svantaggi notevoli in termini di mancata crescita economica e di ridotto sviluppo dell'occupazione.

2. Riforma della regolamentazione, servizi di pubblica utilità e sviluppo delle imprese

In Italia i processi di liberalizzazione sono stati finora prevalentemente innescati come conseguenza della partecipazione al processo d'integrazione europea. Essi stanno coinvolgendo in modo particolare le telecomunicazioni dove il progresso tecnologico ha eliminato numerosi ostacoli all'ingresso nei mercati di una pluralità di operatori tra loro in concorrenza. Tuttavia anche negli altri servizi di pubblica utilità, come l'elettricità, i trasporti ferroviari, i servizi portuali e il trasporto aereo, l'intervento comunitario, volto alla liberalizzazione dei mercati, risulta significativo.

Molti paesi hanno già estesamente sperimentato modalità concorrenziali di funzionamento dei mercati nella fornitura di servizi di pubblica utilità. Da queste esperienze emerge con chiarezza che laddove è stata introdotta maggiore concorrenza

sono stati generati rimarchevoli benefici per gli utenti, sia in termini di maggiori innovazioni nei prodotti e nei servizi offerti che in relazione agli andamenti dei prezzi. La disciplina concorrenziale, e i timidi accenni che negli ultimi anni se ne sono avuti nel nostro paese nelle telecomunicazioni e nel trasporto aereo lo confermano, produce effetti estremamente positivi per gli utenti, che si avvantaggiano grandemente delle misure di liberalizzazione. Peraltro i vantaggi che il sistema economico nel suo complesso deriva da incisivi interventi di apertura al mercato non si limitano a questi effetti di natura strettamente settoriale. Indipendentemente dal settore di appartenenza tutte le imprese domandano servizi di pubblica utilità. La liberalizzazione dei relativi mercati, favorendo la disciplina nel processo di formazione dei prezzi e promuovendo l'innovazione e la differenziazione produttiva, consente che i vantaggi conseguiti vengano trasferiti sull'insieme del sistema economico. Migliori servizi di trasporto aereo, servizi di telecomunicazione più differenziati, maggiore efficienza nei servizi portuali, più ampia offerta di servizi ferroviari sono tutti elementi che, oltre ad avvantaggiare direttamente gli utenti, incentivano la nascita e lo sviluppo delle imprese, contribuendo all'espansione generale delle attività produttive.

Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, nei paesi dove i relativi servizi vengono già forniti in concorrenza, tra gli altri gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Nuova Zelanda e il Canada, i prezzi hanno mostrato una dinamica molto più modesta di quella registrata nei paesi caratterizzati da situazioni monopolistiche. Inoltre in questi stessi paesi i mercati dei servizi di telecomunicazione hanno fatto registrare tassi di crescita nettamente più elevati, originati da una sensibile differenziazione dei servizi e dei prodotti offerti, consentendo a una pluralità di imprese di consolidare e in alcuni casi di accrescere la loro dimensione. Infine la liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni e la ridotta dinamica tariffaria a essa collegata hanno contribuito a una crescita molto rapida della domanda di prodotti caratterizzati da un'elevata intensità di utilizzazione degli stessi servizi di telecomunicazione. Per esempio, laddove sono prevalenti situazioni concorrenziali, la diffusione di Internet è risultata più elevata di cinque volte rispetto ai paesi caratterizzati da condizioni di monopolio.

Situazioni analoghe caratterizzano anche gli altri servizi di pubblica utilità i cui assetti regolamentativi sono oggetto di incisivi interventi comunitari volti a favorire l'allargamento dell'area della concorrenza. Queste misure, alcune delle quali sono già state adottate o sono in una fase ormai quasi definitiva di approvazione, mentre altre sono ancora a uno stadio preliminare di analisi, non sono basate su principi generali e

astratti o su prescrizioni normative di carattere formale. Esse traggono origine da un'attenta valutazione dei benefici generati dall'operare dei meccanismi concorrenziali. Nonostante ciò l'apertura dei mercati dei servizi di pubblica utilità viene ancora vista in Italia più come un rischio che come un'effettiva opportunità.

Nel settore delle telecomunicazioni il Parlamento e il Governo, certamente con maggiore tempestività di quanto avveniva anche nel recente passato, stanno recependo nell'ordinamento nazionale le direttive comunitarie di liberalizzazione. Dal punto di vista normativo pertanto sono in corso di approvazione le disposizioni per la completa apertura alla concorrenza del settore prevista per il primo gennaio 1998. Al riguardo particolare rilievo assume l'introduzione di un regime autorizzatorio e non più concessorio ai fini di una considerevole riduzione degli ostacoli all'ingresso nei mercati. Si tratterebbe di una svolta che supera il meccanismo discrezionale delle concessioni e consente a chiunque di operare, purché sia in possesso dei requisiti tecnici, di professionalità e di stabilità finanziaria fissati dalla legge. Tuttavia il semplice recepimento delle direttive comunitarie non è sufficiente a consentire finalmente che anche nel nostro paese nuove imprese possano iniziare a operare e che gli utenti possano effettivamente scegliere l'operatore telefonico di loro gradimento. Infatti le direttive per divenire applicabili in maniera efficace devono essere affiancate dai regolamenti di attuazione, necessari non certo per stabilire il principio che i mercati sono liberalizzati, ma per individuare nel dettaglio le modalità e le procedure di accesso al mercato. Si tratta, come dimostra la stessa esperienza dei servizi a valore aggiunto liberalizzati dalla Direttiva 90/388/CEE, di interventi essenziali per consentire al mercato di svilupparsi e che, se non vengono effettuati congiuntamente al recepimento delle direttive, rischiano di rallentare sensibilmente il processo di liberalizzazione. Inoltre rilevanti ostacoli allo sviluppo della concorrenza nei servizi di telecomunicazione derivano dalla mancata approvazione della legge volta a istituire l'Autorità di regolamentazione di settore. Tale ritardo aumenta le incertezze degli operatori sulle condizioni di costo prevalenti nei mercati e ostacola l'ingresso di nuove imprese, impedendo l'operare della concorrenza e l'emergere di un ambiente effettivamente innovativo.

In questo contesto particolarmente rilevanti sono i problemi posti dalle modalità di attivazione dei nuovi servizi di comunicazione mobile e personale che utilizzano lo standard tecnologico paneuropeo DECT (*Digital European Cordless Telecommunications*). L'assenza a livello nazionale di un quadro regolamentare concernente l'accesso alle apposite bande di frequenza, dovuta prevalentemente al

ritardo nell'adeguamento della normativa nazionale alla direttiva comunitaria di liberalizzazione dei servizi mobili, ha sinora impedito lo sviluppo del mercato, con grave pregiudizio per gli utenti. L'attuale incertezza ostacola i potenziali entranti e finisce per favorire l'operatore pubblico che, qualora fosse consentito il monopolio su questo servizio per un periodo sufficientemente prolungato, potrebbe ulteriormente ritardare il conseguimento di un contesto effettivamente concorrenziale nella fornitura dei servizi telefonici. Nell'ottobre 1996 e, più recentemente, nel gennaio 1997 l'Autorità ha segnalato al Governo e al Parlamento l'urgenza che la liberalizzazione di un servizio quale il DECT, la cui evoluzione potrà consentire in prospettiva una rilevante disciplina concorrenziale anche nel più ampio mercato della telefonia vocale, sia accompagnata da un'attenta regolamentazione, volta a garantire parità di trattamento a tutti gli operatori ed evitare ulteriori privilegi per l'operatore pubblico.

Anche nel settore della produzione e della fornitura di energia elettrica l'attività legislativa e regolamentare è stata per lunghi anni contraddistinta, oltre che da inadempienze e ritardi, da una sostanziale indifferenza per l'evoluzione concorrenziale del settore. Solo recentemente la Commissione consultiva istituita presso il Ministero dell'Industria al fine di suggerire una possibile riforma del sistema elettrico nazionale si è espressa senza esitazione a favore di una sostanziale liberalizzazione di questo settore, attraverso la creazione di un'effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica. Le misure proposte tengono gran conto dei suggerimenti formulati dall'Autorità fin dal 1994 attraverso numerosi documenti e segnalazioni. La creazione di una struttura concorrenziale nella generazione e la costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti si accompagna nelle indicazioni dell'Autorità, così come in quelle della Commissione consultiva, al mantenimento del controllo pubblico della trasmissione e al trasferimento allo Stato della gestione delle risorse idroelettriche. In questo contesto di liberalizzazione è necessario comunque anticipare il più possibile le scadenze comunitarie in relazione alla reale possibilità di sviluppo del mercato parallelo, riducendo sensibilmente la soglia di consumo minimo stabilito per accedere alla categoria dei consumatori qualificati e disponendo un adeguato riallineamento delle tariffe ai costi di fornitura dell'energia alle diverse categorie di utenti al fine di ridurre o eliminare le esistenti agevolazioni. L'adozione di un sistema di tariffa unica non è in contrasto con la creazione di sufficienti incentivi alla minimizzazione dei costi da parte dei distributori di energia elettrica. Tuttavia con l'ampliarsi degli ambiti di

liberalizzazione del mercato la tariffa unica, di fatto eliminata dal mercato parallelo, non avrà più ragione di esistere.

3. Riforma della regolamentazione nei settori di mercato e concorrenza

Gli interventi pubblici che tutelano interessi generali connessi con lo svolgimento delle attività economiche possono essere impostati, come peraltro dimostrano le esperienze concrete di numerosi paesi, senza imporre vincoli ingiustificati ai processi di aggiustamento delle imprese. Quello italiano, invece, è un ambiente regolamentativo e istituzionale rigido e vincolante, che in molti casi influenza negativamente l'operare delle forze di mercato, riducendo gli incentivi delle imprese a innovare e a modificare la struttura e la tipologia dell'offerta. La riforma della regolamentazione non può pertanto limitarsi alla questione, certamente importante, dei servizi di pubblica utilità, ma deve riguardare tutti i rilevanti settori di attività economica nei quali la regolamentazione vigente esercita effetti spesso negativi sulle prospettive di crescita e di sviluppo del Paese.

In molti settori la quantità di controlli di natura amministrativa cui le imprese sono sottoposte è elevata. Ciò aumenta considerevolmente i costi di ingresso nei mercati e il rischio che per qualche ragione la possibilità di accesso nelle forme organizzative e produttive più adeguate venga negata. Soprattutto nei comparti nei quali opera una pluralità di operatori, e che quindi risultano in linea di principio aperti all'operare della concorrenza, l'invadenza dei controlli aumenta considerevolmente i costi di transazione delle imprese, soprattutto di quelle piccole, creando ostacoli all'attività imprenditoriale e conducendo a tipologie di offerta non sempre in sintonia con l'evoluzione della domanda. In particolare, gli interventi regolamentativi ingiustificatamente volti a restringere le possibilità di accesso al mercato e a indirizzare i comportamenti d'impresa verso equilibri lontani da quelli che spontaneamente verrebbero conseguiti modificano sensibilmente le convenienze relative degli operatori. Ciò implica che attività che potrebbero essere accolte positivamente dai consumatori vengono trascurate mentre altre che invece non troverebbero spazi di mercato vengono favorite. Soprattutto nel più lungo periodo vengono perciò prodotti effetti indesiderati di mancata crescita economica e di ridotto sviluppo dell'occupazione, con effetti a catena estremamente rilevanti.

L'elenco delle attività per le quali vige in Italia un regime di diffuso controllo amministrativo, peraltro spesso effettuato con la partecipazione diretta delle stesse categorie interessate, è lungo e non può essere esaustivo. Infatti l'evoluzione regolamentare è stata estremamente complessa in questi ultimi decenni, riguardando fonti normative sia primarie che secondarie e intervenendo a livello sia nazionale che locale. Il risultato di questa intensa attività normativa è stato la realizzazione di un insieme invadente di regole volte a controllare e a indirizzare le dinamiche di mercato. In molte circostanze sono state ridotte le possibilità concorrenziali delle imprese esistenti e ostacolati i nuovi ingressi, senza che l'introduzione di questi vincoli fosse giustificata dalla necessità di perseguire interessi generali altrimenti non raggiungibili.

Con riferimento alla regolamentazione strutturale dell'offerta volta a stabilire limiti quantitativi al numero di operatori presenti nei mercati locali, essa appare soprattutto volta a garantire i redditi di coloro che già operano nel mercato piuttosto che a proteggere i consumatori. E' possibile fornire qualche esempio di attività soggette a rilevanti restrizioni di natura amministrativa: agenzie di viaggio, autoscuole, barbieri e parrucchieri, negozi di beni di largo consumo, bar, ristoranti, edicole di giornali, distributori di carburante, farmacie, servizi portuali, sale cinematografiche, servizi di autotrasporto delle merci, servizi taxi, servizi di guida turistica. Si tratta di settori dei più vari nei quali i vincoli originati dall'intervento pubblico o non trovano riscontro nella presenza di interessi generali da tutelare o, laddove siano comunque in qualche modo necessari, potrebbero essere strutturati in maniera più rispettosa dei meccanismi concorrenziali. Le restrizioni vigenti infatti non soltanto impediscono un allargamento del numero degli operatori, ma in molte circostanze non consentono alle imprese operanti il costante miglioramento della qualità e della tipologia dei prodotti e dei servizi offerti, che rappresenta la componente essenziale del progresso economico e sociale.

Anche la diffusa regolamentazione volta a indirizzare i comportamenti degli operatori verso effettivi obiettivi di interesse generale quali sanità, ambiente, diritti umani, protezione dei deboli, introduce in molti casi vincoli inutili e talvolta controproducenti, che non assicurano un'efficace tutela di tali interessi, frenano ingiustificatamente l'operare delle forze di mercato e inducono a comportamenti elusivi. Non sempre infatti tali obiettivi debbono essere perseguiti attraverso interventi regolamentativi di natura prescrittiva. Al riguardo numerose esperienze estere mostrano l'efficacia di interventi pubblici realizzati tramite strumenti incentivanti. Attraverso

l'introduzione di schemi più rispettosi dei meccanismi competitivi viene infatti favorito il raggiungimento degli obiettivi perseguiti lasciando le imprese libere di adeguare i loro comportamenti sulla base delle convenienze relative e valorizzando l'azione delle imprese più efficienti.

Una parte della regolamentazione attualmente in vigore andrebbe pertanto eliminata, una parte dovrebbe essere resa meno onerosa, una parte infine andrebbe rafforzata. La soluzione non è semplice in quanto non può essere individuata attraverso formule generiche, per esempio legate a un'identificazione della dimensione ottimale del settore pubblico nell'economia e del livello e della composizione dei trasferimenti pubblici. In ogni caso l'individuazione degli interventi appropriati della politica pubblica non può prescindere dall'analisi degli effetti, spesso perversi, da essi esercitati sui comportamenti individuali.

La revisione generale della regolamentazione dovrebbe soprattutto essere volta a privilegiare le dinamiche di mercato, sostituendo le misure e gli interventi che introducono rigidità e che contribuiscono al mantenimento delle strutture e delle specializzazioni esistenti con interventi più attenti a favorire il decentramento decisionale e al contempo a mantenere gli incentivi al perseguimento dell'efficienza da parte delle imprese. Senza la flessibilità necessaria per adattarsi alle nuove circostanze e la possibilità per gli operatori di sfruttare le nuove opportunità, il sistema economico rimane ingessato e le misure protezionistiche, volte a garantire interessi particolari, acquistano un rilievo preponderante.

Occorre comunque sottolineare che gli interventi di riforma della regolamentazione locale o settoriale non trovano generalmente supporto nell'azione comunitaria, la quale è istituzionalmente rivolta alla modifica delle sole regolamentazioni nazionali che provocano restrizioni agli scambi commerciali tra gli Stati membri. Molto raramente perciò sono state affrontate a livello comunitario le problematiche regolamentative che non comportano restrizioni commerciali e che non discriminano gli operatori esteri rispetto a quelli nazionali. Pertanto in questi ambiti risultano indispensabili, come peraltro mostrano le esperienze al riguardo di numerosi paesi europei, energici interventi del Parlamento e del Governo al fine di togliere l'Italia dalla non privilegiata posizione di paese più rigidamente regolamentato d'Europa.

E' ben vero che in Italia questa ingiustificata invadenza della regolamentazione non sempre si riflette nella concreta realtà di applicazione delle norme. Infatti la rigidità e la complessità delle regole si accompagnano in molti casi a una loro disapplicazione diffusa, che consente una certa flessibilità in relazione ai possibili comportamenti delle imprese. Ciò tuttavia non avviene in maniera trasparente e viene quindi favorito il mantenimento di un ambiente nel quale prevale l'incertezza regolamentativa e la conseguente discrezionalità amministrativa, con vantaggi non indifferenti soprattutto per alcuni operatori, peraltro generalmente non i più efficienti. Inoltre la diffusione di regole ingiustificatamente invadenti corrompe i rapporti tra Stato e cittadini e genera un clima di generale sfiducia nella capacità dello Stato di applicare la legge senza favoritismi e senza interventi di natura clientelare.

La crisi della regolamentazione in Italia ha quindi una doppia origine: essa dipende sia dalle regole eccessivamente rigide in vigore in molti settori che dalle forme concrete di applicazione. A causa dell'effetto congiunto di questi fattori viene alterato l'insieme delle opportunità d'impresa e in molti casi vengono conseguiti risultati sensibilmente peggiori di quelli che si realizzerebbero in assenza completa di qualsiasi regolamentazione. Resta il fatto che la protezione dei consumatori e la tutela degli interessi generali richiedono invece la presenza di interventi regolamentativi efficaci.

In questi anni l'Autorità ha più volte sottolineato la necessità che i vincoli amministrativi all'ingresso nei mercati, particolarmente frequenti nel settore dei servizi, siano legati all'esistenza di risorse scarse da tutelare e siano basati su criteri di selezione obiettivi, trasparenti, proporzionali e non discriminatori. Solo in questo modo si può essere ragionevolmente sicuri che l'evoluzione dei mercati sia effettivamente determinata dall'azione delle imprese volta a cogliere le opportunità di profitto disponibili, coerentemente con l'obiettivo di soddisfare al meglio i bisogni e le esigenze dei consumatori. Recenti analisi indicano che laddove gli interventi dell'Autorità abbiano riflesso precise e specifiche evoluzioni della normativa e della giurisprudenza comunitarie, i suggerimenti espressi sono stati generalmente accolti. Viceversa, laddove le segnalazioni dell'Autorità abbiano riguardato ambiti strettamente nazionali, le sollecitazioni al Parlamento e al Governo sono rimaste spesso inascoltate.

Una maggiore ricettività da parte delle Istituzioni competenti alle esigenze di rimuovere le distorsioni ingiustificate della concorrenza anche negli ambiti estranei all'influenza comunitaria sarebbe pertanto necessaria per indirizzare effettivamente

l'economia italiana verso una più estesa diffusione dei meccanismi di mercato. In particolare queste esigenze si pongono in relazione agli ostacoli di natura regolamentare che in numerosi settori dell'economia nazionale frenano le opportunità di accesso al mercato dei nuovi operatori e indirizzano in maniera troppo prescrittiva i comportamenti delle imprese esistenti. Nel corso degli anni l'Autorità è ripetutamente intervenuta a proposito di alcuni di questi settori, come il commercio al dettaglio, la distribuzione dei giornali, l'autotrasporto, l'esercizio di sale cinematografiche, la distribuzione di carburanti. Si tratta di esempi significativi nei quali la regolamentazione vigente e le forme con cui essa viene amministrata bloccano ingiustificatamente l'evoluzione della struttura di mercato, in alcuni casi, anche perché essa risulta subordinata al parere, sia pure non vincolante, di una commissione operante a livello comunale a cui partecipano i rappresentanti delle categorie interessate e che concorre a stabilire limiti quantitativi e qualitativi per lo sviluppo del settore.

Più recentemente, l'Autorità ha segnalato al Parlamento e al Governo la necessità che l'introduzione di meccanismi di mercato nel contesto dei servizi pubblici locali sia accompagnato da un effettivo ampliamento dell'operare della concorrenza e non conduca invece a una preoccupante estensione da parte dei Comuni e delle Regioni delle privative e dei privilegi delle aziende e delle società pubbliche, a scapito degli assetti concorrenziali in principio promossi dalle nuove normative.

Tutti gli interventi dell'Autorità volti a rimuovere gli ostacoli regolamentari all'accesso, e quelli elencati costituiscono solo alcuni esempi più rilevanti, hanno l'obiettivo principale di eliminare le previsioni protezionistiche a favore degli operatori già presenti sul mercato. Peraltro essi tendono anche ad aumentare l'insieme delle opportunità disponibili, consentendo a tutti l'ingresso nei diversi mercati secondo le modalità e le tipologie produttive e organizzative ritenute più opportune. Questa eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso alle diverse attività è indispensabile per favorire un duraturo sviluppo economico del paese. L'eliminazione delle rendite associate a queste restrizioni avviene infatti attraverso un incremento dell'efficienza complessiva del sistema che libera risorse e consente una riallocazione dei fattori produttivi verso le attività che generano i maggiori benefici per i consumatori. Il superamento della regolamentazione strutturale dei mercati rende più agevole l'ingresso di nuovi soggetti nei mercati, favorendo così l'evoluzione verso una società più aperta e più libera.

Se le nuove opportunità non vengono colte, se non si consente a chi ha le iniziative di operare nelle forme e nei tempi prescelti, il freno impresso alla crescita economica può divenire proibitivo, ostacolando lo stesso processo evolutivo verso un'augurabile maggiore mobilità sociale. Infatti in Italia, quantunque il prezzo dell'istruzione sia tra i più bassi d'Europa, la carriera dei giovani, come risulta da recenti analisi, risulta più che altrove influenzata dal reddito della famiglia di origine, il che probabilmente dipende, oltre che da una struttura inadeguata del sistema di istruzione nazionale, anche dalla mancanza di opportunità di lavoro originate dagli innumerevoli ostacoli di natura regolamentare all'attività d'impresa.

4. Il contributo dell'Autorità all'evoluzione concorrenziale dei mercati: un bilancio dell'attività svolta

Fino all'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1990, n. 287, i comportamenti concorrenziali delle imprese sul mercato italiano erano soggetti alla sola normativa comunitaria. Come noto l'efficacia di quest'ultima a promuovere condizioni concorrenziali è strettamente limitata alle circostanze nelle quali sia dimostrabile l'esistenza di un pregiudizio agli scambi tra Stati membri. Pertanto molti comportamenti restrittivi della concorrenza posti in essere dalle imprese sul mercato nazionale non risultavano efficacemente disciplinati. L'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso possibile un rilevante ampliamento degli ambiti di applicazione delle norme per la tutela della concorrenza, con effetti positivi sui consumatori e, più in generale, sulla competitività complessiva del sistema economico nazionale.

Nei primi sei anni di attività, gli interventi dell'Autorità volti a ripristinare le condizioni necessarie al dispiegamento di una effettiva concorrenza, al di là delle singole imprese e degli specifici mercati interessati dai provvedimenti, hanno probabilmente costituito un importante elemento di dissuasione da comportamenti restrittivi. Laddove gli interventi dell'Autorità hanno ampliato le opportunità di accesso alle imprese e comportato benefici in termini di prezzo, gamma e qualità dei beni e servizi offerti, sono stati concretamente dimostrati ai consumatori e agli operatori i vantaggi della concorrenza, generando fiducia nella capacità del mercato di premiare le iniziative imprenditoriali e soddisfare le esigenze dei consumatori.

Dal 1990 al marzo 1997, l'Autorità ha concluso circa 4600 procedimenti. Di questi, quasi 3350 hanno riguardato possibili violazioni della legge a tutela della concorrenza e quasi 1250 la presunta ingannevolezza dei messaggi pubblicitari. In particolare, con riferimento alla tutela della concorrenza, l'Autorità si è espressa in merito a 1669 concentrazioni tra imprese indipendenti, 210 presunte intese restrittive della concorrenza e 164 sospetti abusi da parte di imprese in posizione dominante. Inoltre sono state concluse dieci indagini conoscitive su settori di particolare rilevanza da un punto di vista concorrenziale. Infine l'Autorità ha reso 75 pareri al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e 224 pareri alla Banca d'Italia nell'ambito dell'attività consultiva affidatale dalla legge in questi settori.

L'attività dell'Autorità è stata particolarmente intensa nel 1996: relativamente alla media dei quattro anni precedenti, il numero di procedimenti per presunte intese e abusi di posizione dominante è più che raddoppiato e sono aumentate in modo sensibile le valutazioni di operazioni di concentrazione. Lo stesso peraltro si è verificato per i procedimenti conclusi in materia di pubblicità ingannevole che sono passati da 245 nel 1995 a 423 nel 1996.

**Attività svolta dall'Autorità
(numero dei procedimenti conclusi)***

	1991-95	1996	gennaio- marzo 1997	Totale
Intese	136	66	8	210
- violazioni	30	15	3	48
- non violazioni a seguito di modifica degli accordi	18	4	-	22
Abusi	96	54	14	164
- violazioni	24	7	-	31
Concentrazioni tra imprese indipendenti	1240	357	72	1669
- violazioni	4	-	-	4
- non restrittive a seguito di modifica degli accordi o autorizzate con condizioni	5	3	-	8
Pareri	230	52	17	299
- alla Banca d'Italia	163	48	13	224
- al Garante per la radiodiffusione e l'editoria	67	4	4	75
Pubblicità ingannevole	651	423	170	1244
- violazioni	341	284	103	728

* Compresi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa; sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione e i rinvii di competenza alla Commissione CE e al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria; sono esclusi i procedimenti di concentrazione tra imprese non indipendenti, quelli per informazioni non veritiere, per inottemperanza al divieto di concentrazione, all'obbligo di notifica, alla diffida per infrazioni gravi, per deroga al divieto di intesa e le indagini conoscitive.

Nell'intero periodo di applicazione della legge a tutela della concorrenza l'attività procedimentale dell'Autorità ha condotto all'apertura di circa 220 istruttorie nel corso delle quali sono stati riscontrati 117 casi di violazione della legge, di cui 39 per inottemperanza al divieto di concentrazione e all'obbligo di notifica o per informazioni non veritiere, e sono stati comminati complessivamente circa 45 miliardi di lire di sanzioni amministrative pecuniarie..

Con riferimento ai casi in cui sono state rilevate violazioni della legge a tutela della concorrenza o in cui le violazioni sono state rimosse dalle imprese nel corso dell'attività procedimentale l'Autorità, nei primi sei anni di attività, ha riscontrato 31

abusi da parte di imprese in posizione dominante e accertato l'esistenza di 70 intese restrittive della concorrenza; di queste, 22 sono state modificate dalle imprese prima della conclusione dell'istruttoria al fine di renderle compatibili con le disposizioni della legge. Tra le operazioni di concentrazione soggette a obbligo di notifica, sono state identificate 12 operazioni suscettibili di essere vietate: 4 sono state effettivamente vietate, 5 sono state oggetto di autorizzazione condizionata, mentre in 3 casi le operazioni sono state sospese dalle parti prima della conclusione dell'istruttoria.

L'applicazione del decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole ha condotto finora all'accertamento di 728 violazioni della normativa. Dall'inizio dell'attività è progressivamente aumentato il numero di denunce pervenute all'Autorità. Con il passare del tempo si osserva anche un sensibile miglioramento della qualità delle segnalazioni, a testimonianza di una maggiore consapevolezza da parte dei consumatori dei propri diritti e delle relative forme di tutela. Particolarmente delicato appare il compito dell'Autorità di garantire la trasparenza del messaggio pubblicitario, soprattutto in conseguenza della preoccupante diffusione di articoli di giornale e di trasmissioni televisive il cui contenuto risulta né chiaramente informativo né esplicitamente pubblicitario. Si tratta di una pericolosissima deriva rispetto alla quale l'Autorità si trova a dovere spesso effettuare delicatissime valutazioni su un confine che separa non il mero lecito dall'illecito, ma la libertà costituzionale più tutelata, la libertà di pensiero, e la pubblicità non trasparente. Sono valutazioni alle quali non ci si può sottrarre, perché, se è sacra la libertà di pensiero, è anche per questo gravissimo il tradimento che si consuma a danno del cittadino, quando questi si affida alla credibilità di chi lo informa, mentre chi lo informa è in realtà al servizio di chi vuole vendergli un prodotto. Al riguardo l'Autorità non può non richiamare l'attenzione degli organi d'informazione e di autogoverno, auspicando che esercitino un più attento controllo al fine di evitare che l'informazione, la quale rappresenta un pilastro fondamentale del sistema democratico, venga inquinata da obiettivi, strumenti e pratiche di natura pubblicitaria.

Gli interventi dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza hanno riguardato un spettro molto ampio di attività economiche. Dal punto di vista della tipologia settoriale, è possibile distinguere due principali gruppi di attività produttive nei quali l'azione dell'Autorità è stata particolarmente intensa: nel settore manifatturiero gli interventi sono stati frequenti soprattutto nei mercati di estensione geografica limitata ovvero caratterizzati da scarsa differenziazione del prodotto; nel resto dell'economia l'Autorità è intervenuta prevalentemente nell'ambito della fornitura di servizi in mercati

caratterizzati da forme diffuse di regolamentazione o dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi. Gli interventi dell'Autorità si sono quindi concentrati su attività che, per le loro caratteristiche merceologiche (deperibilità dei beni, alti costi di trasporto) o tecnologiche (elevato grado di omogeneità dei prodotti) ovvero a causa di regolamentazioni restrittive, presentano assetti di mercato che favoriscono comportamenti anticoncorrenziali.

Più di un terzo degli interventi dell'Autorità hanno riguardato il settore manifatturiero. In particolare sono stati registrati diffusi comportamenti restrittivi della concorrenza nei mercati, spesso di dimensione locale, caratterizzati da tipologie produttive scarsamente differenziate come il cemento, il calcestruzzo e alcuni prodotti lattiero-caseari. Anche in altri comparti manifatturieri, tra cui la meccanica, e il settore petrolifero, laddove le produzioni coinvolte risultavano caratterizzate da una sostanziale omogeneità, ma soprattutto da una struttura concorrenziale relativamente stabile nel tempo, sono stati individuati accordi di natura restrittiva volti a fissare i prezzi di vendita e a conseguire un'artificiale ripartizione dei mercati tra gli operatori. Queste strategie di cooperazione, oltre ad avere un impatto distorsivo sulla concorrenza, non trovano alcuna giustificazione in termini di miglioramenti di efficienza e danneggiano in maniera significativa i consumatori.

Con l'eccezione di alcuni importanti interventi nel settore dell'agricoltura, la maggior parte dell'attività dell'Autorità si è concentrata nel settore dei servizi dove, anche in assenza di imprese caratterizzate da diritti speciali ed esclusivi, esistono forme estese di regolamentazione e di autodisciplina degli operatori. Spesso, infatti, la presenza di vincoli amministrativi o regolamentari volti a determinare gli assetti di mercato, a limitare gli accessi o a influenzare le scelte aziendali in materia di formazione dei prezzi o di strategie produttive favorisce e, in alcuni casi, incentiva comportamenti lesivi della concorrenza da parte delle imprese. In particolare, laddove esiste una diffusa cooperazione tra gli operatori per fini regolamentativi, è probabile che si realizzi una collaborazione più ampia volta a favorire comportamenti restrittivi della concorrenza quali, per esempio, la fissazione in comune dei prezzi di vendita, la spartizione dei mercati e l'esclusione dei concorrenti. Si tratta sia di mercati in cui opera una pluralità di imprese, anche se in presenza di una regolamentazione diffusa, sia di mercati appena liberalizzati in cui le imprese dotate di diritti speciali ed esclusivi continuano a esercitare un'influenza dominante.

Tra le attività caratterizzate da un'estesa regolamentazione possono essere compresi i servizi finanziari e assicurativi, le attività professionali, l'autotrasporto, il commercio. In questi ambiti gli specifici strumenti di regolamentazione utilizzati hanno finora probabilmente favorito la cooperazione e la concertazione tra imprese. Al riguardo il settore del commercio è stato oggetto di particolare attenzione da parte dell'Autorità per gli ampi riflessi che le condizioni di accesso ai canali distributivi possono avere sul mantenimento di assetti concorrenziali nel settore della produzione e sulle opportunità di scelta offerte ai consumatori. Inoltre l'Autorità è intervenuta ripetutamente nel settore delle assicurazioni. Gli interventi sono stati principalmente volti ad assecondare l'apertura dei mercati e l'ammodernamento della rete distributiva impedendo al contempo che venissero realizzate intese suscettibili di restringere in modo sostanziale la concorrenza sui mercati locali o nazionali. Nell'ambito della ristrutturazione delle reti distributive dei prodotti assicurativi, che comporta un crescente ricorso al canale bancario, l'Autorità ha richiesto la modifica di alcuni accordi esclusivi tra società di assicurazione e aziende di credito, laddove le quote di mercato dei contraenti e l'estensione degli accordi potevano fare sorgere preoccupazioni circa le future possibilità di accesso al mercato da parte di altri operatori. Inoltre, sono stati vietati alcuni accordi di carattere orizzontale che hanno coinvolto numerose società di assicurazione, finalizzati a coordinare i comportamenti sul mercato ben al di là di quanto necessario per garantire la stabilità del settore, attraverso la determinazione in comune delle politiche commerciali, delle forme contrattuali e dei prezzi, a pregiudizio degli utenti dei servizi.

Intese orizzontali volte principalmente a fissare prezzi minimi di servizio, di solito coordinate dalle associazioni di categoria, sono state vietate, oltre che nell'ambito dell'attività di imprese di servizi diversi, quali le agenzie pubblicitarie, le autoscuole, i servizi di vigilanza, anche nel caso di imprese operanti nel settore dell'autotrasporto: nel mercato del trasporto merci su strada, l'intesa era volta a coordinare le politiche di prezzo degli spedizionieri tramite la diffusione di tariffari da parte dell'associazione di categoria; nel mercato del trasporto locale l'intesa tra alcune società di noleggio autobus, consisteva nel coordinamento, tramite un esteso scambio d'informazioni, delle politiche commerciali, delle tariffe e dei comportamenti durante gare d'appalto indette a livello comunale, al fine di compartimentare il mercato.

Alcuni procedimenti particolarmente importanti in cui l'attività di autodisciplina della categoria si inseriva all'interno di un complesso sistema di regolamentazioni

restrittive di origine anche comunitaria riguardano il settore agricolo. In tale ambito l'Autorità è intervenuta per modificare gli accordi posti in essere attraverso i Consorzi di tutela della qualità per la produzione del Parmigiano Reggiano, del Formaggio Grana e del prosciutto crudo, ottenendo che fossero rimossi dalle intese esistenti alcuni aspetti, relativi al contingentamento delle quantità prodotte da parte dei produttori consorziati, non strettamente necessari al raggiungimento di finalità di ordine qualitativo e suscettibili invece di frenare considerevolmente la dinamica concorrenziale. Si tratta di esempi in cui è stato possibile eliminare clausole restrittive della concorrenza dagli strumenti volti a perseguire gli obiettivi generali delle politiche agricole, senza per questo diminuire la loro efficacia nel garantire il conseguimento di specifiche finalità di interesse generale. E sia consentito sottolineare qui che sta procedendo proprio ora in Parlamento un progetto di legge che, ignorando le indicazioni tanto della Commissione europea che dell'Autorità, autorizzerebbe i consorzi di tutela dei prodotti di origine protetta a fissare limiti quantitativi alla produzione complessivamente immessa nel mercato.

Grande rilievo ha assunto l'attività dell'Autorità nel favorire la liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità. Infatti la contiguità di mercati soggetti a riserva legale e mercati non regolamentati, o recentemente liberalizzati, risulta spesso accompagnata da comportamenti del monopolista legale volti a estendere indebitamente l'ambito della riserva e ad abusare della propria posizione dominante, impedendo ai nuovi entranti l'accesso a mercati potenzialmente concorrenziali. L'accertamento di abusi da parte di imprese in posizione dominante è stato frequente nelle telecomunicazioni, nei trasporti ferroviari e, più in generale, nei mercati collegati all'utilizzazione delle infrastrutture fisse di trasporto, quali le autostrade, i porti e gli aeroporti.

Il settore dei trasporti e delle connesse attività di supporto è quello attualmente caratterizzato dalla più ampia varietà di forme di mercato, peraltro in presenza di una stretta commistione tra mercati regolamentati e concorrenziali: le infrastrutture fisse di rete sono generalmente oggetto di concessioni esclusive e numerosi servizi sono stati a lungo (e in parte sono tuttora) regolamentati, mentre altri servizi sono offerti in concorrenza. In questo contesto, le violazioni accertate dall'Autorità sono state particolarmente numerose nell'ambito della gestione delle autostrade, dei trasporti aerei e dei servizi portuali.

Nel settore dei servizi autostradali l'Autorità è intervenuta nei mercati dei servizi di pagamento, dei servizi di soccorso e dei servizi di ristorazione all'interno della rete autostradale al fine di assicurare una offerta differenziata di servizi agli utenti, impedendo l'uso abusivo dei diritti esclusivi attribuiti alla società di gestione.

Rilevante è anche stata l'attività istruttoria in materia di trasporto aereo e gestione aeroportuale. Nel primo comparto, l'azione dell'Autorità è stata volta a evitare che comportamenti abusivi da parte di operatori già presenti sul mercato e dotati di posizioni dominanti impedissero alla liberalizzazione comunitaria, ormai completata, di tradursi in un'effettiva apertura dei mercati all'ingresso di nuovi vettori, soprattutto sulle rotte più redditizie. I ripetuti interventi dell'Autorità hanno rivestito un ruolo rilevante nel consentire lo sviluppo di una effettiva concorrenza su alcune rotte nazionali, con rilevanti benefici per gli utenti in termini di gamma e prezzi dei servizi offerti. Altrettanto efficace è stata l'azione a tutela della concorrenza nel comparto aeroportuale, dove, in seguito ad alcune decisioni dell'Autorità nei mercati dei servizi di assistenza a terra (*handling*, servizi di *catering*, servizi di sicurezza), nei maggiori scali nazionali si sono mossi i primi passi, in particolare attraverso l'affermazione del principio dell'autoproduzione, nella direzione di una evoluzione concorrenziale dei servizi aeroportuali, ora definitivamente sancita dalla recente liberalizzazione a livello comunitario.

Nel contesto dell'apertura alla concorrenza dei servizi portuali, prevista dagli interventi comunitari e dalla nuova normativa nazionale di settore, e del processo di complessiva ristrutturazione delle società di navigazione ancora controllate e sovvenzionate dallo Stato, l'Autorità è stata particolarmente attiva nel comparto del trasporto marittimo. In particolare, nei mercati dei servizi portuali, sono stati individuati comportamenti abusivi da parte delle autorità portuali, laddove svolgono attività d'impresa, e delle compagnie portuali, il cui regime di monopolio, in particolare nel mercato dei servizi di movimentazione delle merci, tende a persistere anche a causa dell'inadeguato sostegno all'introduzione della concorrenza derivante dalla lenta evoluzione della normativa nazionale.

L'accertamento di comportamenti abusivi è stato particolarmente frequente nel settore delle telecomunicazioni, dove l'area di monopolio dell'operatore pubblico è stata progressivamente circoscritta alla sola telefonia vocale, principalmente in forza del processo di liberalizzazione comunitaria, ma anche grazie ai ripetuti interventi istruttori

dell'Autorità nei mercati via via aperti alla concorrenza. In questo settore l'Autorità ha svolto un ruolo rilevante nel garantire che l'apertura dei mercati non fosse vanificata da comportamenti dell'impresa in posizione dominante volti a conservare e, eventualmente, estendere la sua posizione dominante nei mercati liberalizzati, ad esempio mediante una interpretazione estensiva dell'area rimasta a essa riservata. In più occasioni, questo tipo di comportamenti è stato giudicato abusivo, con riferimento a una varietà di servizi di telecomunicazioni, quali l'affitto di linee telefoniche per gruppi chiusi di utenti, la fornitura e l'uso di dati sugli abbonati e l'offerta di servizi di pagamento delle comunicazioni telefoniche mediante carta di credito. Particolare rilievo ha assunto l'accertamento nel 1993 di un abuso di posizione dominante nell'allora nuovo mercato dei servizi di telefonia cellulare GSM che ha evitato che la commercializzazione del servizio da parte dell'operatore pubblico, ancora in regime di esclusiva, precludesse di fatto le opportunità d'ingresso nel mercato per altri operatori di telefonia cellulare.

Un bilancio, seppur parziale, dell'azione svolta dall'Autorità dalla sua creazione a oggi non può prescindere dall'esame degli esiti dell'intensa attività consultiva che si è concretata, oltre che nella realizzazione, prevista dalla legge istitutiva, di rapporti sulla distribuzione commerciale, sugli appalti pubblici e sulle imprese concessionarie, anche in un numero elevato di segnalazioni e pareri destinati al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni locali. L'attività consultiva è stata particolarmente intensa nei settori, prevalentemente dei servizi, in cui le dinamiche concorrenziali sono ostacolate dall'esistenza di diritti esclusivi e di norme e regolamenti restrittivi, che limitano spesso ingiustificatamente l'accesso ai mercati; metà delle segnalazioni effettuate dall'Autorità fa pertanto riferimento a normative, vigenti o in corso di elaborazione, nell'ambito dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Per lo stesso motivo, il numero delle segnalazioni è particolarmente elevato con riferimento ai servizi professionali, alla produzione e distribuzione di carburante e al commercio dove, malgrado siano generalmente assenti diritti esclusivi, sussistono comunque forti barriere all'entrata di natura regolamentare.

**Attività di segnalazione e consultiva
(numero degli interventi)**

Articolo 21 legge n. 287/90		Articolo 22* legge n. 287/90		Articolo 24 legge n. 287/90	
<i>1991-1995</i>	<i>Gen 96- Mar 97</i>	<i>1991-1995</i>	<i>Gen 96- Mar 97</i>		<i>Totale</i>

<i>Settore interessato</i>						
Agricoltura e attività manifatturiere	2	2	2	3	-	9
Energia elettrica e gas metano	1	-	4	1	-	6
Distribuzione commerciale	2	-	1	-	1	4
Trasporti e servizi connessi	6	2	7	3	-	18
Telecomunicazioni	1	-	13	5	-	19
Intermediazione monetaria e finanziaria	-	-	4	-	-	4
Appalti pubblici	-	-	1	-	1	2
Servizi professionali	3	1	3	1	-	8
Altri settori	2	2	6	5	1	16
Totale	17	7	41	18	3	86

* Includere le segnalazioni ai sensi sia dell'articolo 21 che dell'articolo 22 della legge n. 287/90

Non è agevole una precisa valutazione dell'impatto dell'attività consultiva dell'Autorità sul complesso e pleorico insieme di leggi e regolamenti che imbriglia, spesso senza giustificazioni legate alla realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, l'attività economica nel nostro paese. Tuttavia, da analisi effettuate sulla base di un attento esame dei risultati ottenuti dai singoli interventi consultivi dell'Autorità risulta che, in circa un terzo dei casi, le istanze pro concorrenziali segnalate dall'Autorità sono state ampiamente recepite dal legislatore e dalle autorità competenti, che hanno abrogato norme e regolamenti ingiustificatamente restrittivi della concorrenza o, più frequentemente, ne hanno modificato i contenuti nel corso del processo legislativo.

La massima efficacia dell'intervento consultivo volto a promuovere la concorrenza appare essere ottenuta quando l'Autorità interviene su materie e questioni che hanno già formato oggetto di interventi da parte degli organi comunitari, quali direttive, risoluzioni, procedure d'infrazione o sentenze della Corte di Giustizia. Tuttavia esiste un nesso anche tra l'attività consultiva e quella istruttoria dell'Autorità. Infatti, così come le indagini conoscitive consentono di evidenziare gli ostacoli alla concorrenza originati da norme di legge o da comportamenti delle imprese in particolari settori, dando possibilmente luogo a segnalazioni o a procedimenti volti ad accertare eventuali violazioni della legge, le istruttorie su presunti casi di abuso di posizione dominante o intese restrittive della concorrenza costituiscono l'occasione per un esame approfondito delle leggi e dei regolamenti che disciplinano l'attività delle imprese in

specifici mercati e danno quindi spesso adito a segnalazioni volte a evidenziare le distorsioni della concorrenza causate dal quadro normativo o regolamentare. Inoltre, l'efficacia di una segnalazione relativa a norme o regolamenti che ostacolano le dinamiche competitive in un determinato ramo di attività economica può essere notevolmente accresciuta dalla concomitanza con una o più istruttorie relative a comportamenti d'impresa lesivi della concorrenza nei mercati a esso collegati.

Questa circostanza risulta particolarmente evidente in relazione all'esperienza dell'Autorità nel settore delle telecomunicazioni, dove gli adeguamenti normativi nel campo dei servizi a valore aggiunto e della telefonia cellulare sono stati stimolati, oltre che da numerose segnalazioni, anche da alcuni rilevanti interventi istruttori, e nel settore dei trasporti, dove l'eliminazione di norme ingiustificatamente restrittive della concorrenza nel trasporto su gomma e nei servizi portuali si è accompagnata all'accertamento di abusi e intese lesive della concorrenza. Le sinergie tra attività consultiva e istruttoria appaiono peraltro evidenti anche in una pluralità di altri settori, quali le industrie agro-alimentari e le attività professionali.

5. Strategie d'impresa e concorrenza

Nella Relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presentata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 30 aprile scorso, sono state esposte alcune prime riflessioni sui comportamenti strategici d'impresa nell'ottica della tutela della concorrenza. In quell'occasione l'Autorità si è impegnata a promuovere approfondimenti analitici ulteriori anche sulla base di incontri e dibattiti con gli operatori economici. Le tematiche che quest'anno sono state ritenute di particolare rilievo sono: i rapidi mutamenti tecnologici e organizzativi in corso nella distribuzione commerciale e l'influenza che essi esercitano sull'evoluzione delle industrie manifatturiere produttrici di beni di largo consumo; le caratteristiche e le implicazioni delle strategie di innovazione tecnologica in relazione all'impatto da esse esercitato sull'impostazione delle politiche pubbliche; la struttura, l'articolazione geografica e lo sviluppo concorrenziale del mercato del credito.

Tuttavia, prima di affrontare le problematiche di natura settoriale è opportuno rimarcare la pregiudiziale importanza che incisivi ed estesi interventi di privatizzazione rivestono per l'evoluzione concorrenziale e la competitività dell'economia nazionale. La progressiva riduzione della proprietà pubblica nella produzione di beni e servizi in settori caratterizzati da dinamiche di mercato o recentemente liberalizzati è destinata

infatti a investire trasversalmente il sistema economico, generando benefici generalizzati. Al riguardo occorre notare che in Italia il processo di privatizzazione è ancora caratterizzato da perduranti lentezze ed è accompagnato da strategie di acquisizioni e cessioni che, in qualche caso, finiscono per mettere in ombra l'obiettivo finale. Inoltre, alla vigilia della completa integrazione dei mercati, preoccupa la ancora limitata partecipazione degli investitori esteri alle operazioni di privatizzazione, spesso motivata dalle specifiche modalità con cui le dismissioni sono state realizzate finora e in ogni caso contrastante con le finalità esplicitamente enunciate all'avvio dello stesso processo di privatizzazione.

Queste difficoltà trovano un'importante conferma nel settore creditizio dove l'eccessiva diffidenza rispetto all'efficacia dei meccanismi di mercato sta in alcuni casi influenzando anche le stesse scelte di composizione degli organi di governo delle banche. Occorre invece riconoscere l'importanza che la dismissione degli enti creditizi riveste, non solo per consentire al sistema bancario italiano di conseguire i necessari miglioramenti di efficienza, ma anche per facilitare il programma di dismissioni delle altre imprese, impedendo che il controllo delle società privatizzate venga acquisito da banche pubbliche, riducendo così la stessa efficacia dei processi di privatizzazione.

a) Distribuzione commerciale e concorrenza

A partire dalla metà degli anni Ottanta, la struttura distributiva italiana è interessata da un'evoluzione che vede affiancarsi agli esercizi di tipo tradizionale, in particolare per quanto concerne i prodotti alimentari, un numero crescente di supermercati e più recentemente nuove forme commerciali, come gli ipermercati e i *discount*. La situazione italiana, in relazione ai vincoli posti allo sviluppo del mercato dalla normativa, alle caratteristiche demografiche e urbanistiche del paese, alla struttura industriale caratterizzata da un'ampia presenza di piccole e medie imprese, è tuttora molto diversa da quella prevalente in altri paesi europei ed è ampiamente differenziata tra regioni, con uno sviluppo nettamente inferiore delle forme distributive moderne nel Mezzogiorno. Particolarmente accentuate sono poi le peculiarità del sistema distributivo italiano per quanto riguarda i prodotti non alimentari, per i quali le recenti evoluzioni lasciano intravedere il mantenimento di una struttura frammentata per numerosi prodotti di largo consumo, come l'abbigliamento e le calzature, sia pure attraverso una crescente utilizzazione di formule contrattuali come il *franchising* volte a favorire una maggiore

specializzazione degli esercizi commerciali. Si osserva peraltro lo sviluppo diffuso delle grandi superfici specializzate per quanto riguarda per esempio la vendita di mobili, elettrodomestici e prodotti per il *bricolage*.

Le evoluzioni sinora realizzate, per quanto limitate, hanno innescato importanti processi di adeguamento concorrenziale sia nel settore della distribuzione che in quello a monte della produzione. La concorrenza tra esercizi della distribuzione moderna infatti si è ampiamente basata sulle condizioni di prezzo offerte agli utenti. Ciò ha indotto i distributori a una particolare attenzione al contenimento dei costi, a cercare quindi di aumentare il proprio potere contrattuale nei confronti dei produttori (anche attraverso la costituzione di centrali di acquisto), a razionalizzare i metodi di gestione dei rifornimenti e delle scorte e a sviluppare prodotti a marchio commerciale commissionati direttamente dai distributori a produttori esterni e caratterizzati da prezzi inferiori ai prodotti di marca. Dal punto di vista delle imprese della distribuzione, queste esigenze si traducono in un aumento dell'importanza della dimensione dell'impresa per un'effettiva competitività sul mercato. La dimensione può essere raggiunta anche attraverso accordi con altre imprese, come mostrano gli importanti fenomeni del commercio associato e di quello cooperativo. Le imprese commerciali di piccole dimensioni, a loro volta, possono competere in questo contesto solo valorizzando la componente di servizio offerta ai consumatori (servizio di prossimità, particolare assortimento offerto e così via).

Gli effetti di questi sviluppi sulle imprese produttrici sono a loro volta notevoli. A lungo, in presenza di una struttura distributiva frammentata, i produttori hanno considerato il successivo stadio della distribuzione commerciale come un servizio loro offerto, ma non tale da alterare le proprie scelte imprenditoriali. La recente evoluzione del settore distributivo ha reso invece necessario un adeguamento delle strategie delle imprese produttrici al nuovo contesto commerciale. Per le imprese produttrici di beni di marca assume crescente importanza la razionalizzazione delle forniture, al fine di ridurre i costi, e l'effettiva percezione da parte dei consumatori di caratteristiche di maggiore qualità nei prodotti offerti a prezzo più elevato. Per molte piccole e medie imprese si pone il problema di scegliere se operare nella produzione di beni a marchio commerciale per le imprese della distribuzione o puntare sulla produzione di nicchia di beni a elevato livello qualitativo.

I fenomeni delineati possono apparire problematici per produttori e distributori che si trovano nella necessità di ripensare in misura anche sostanziale le proprie

strategie di presenza sul mercato. Ma si tratta di evoluzioni in qualche misura inevitabilmente connesse allo sviluppo di diverse abitudini di consumo, che conducono a una significativa differenziazione della domanda di servizi commerciali.

L'assetto normativo esistente in Italia ha sinora non solo frenato ma anche distorto tali sviluppi del mercato, in particolare in alcune regioni d'Italia. In un Rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1993 contenente le misure da adottare per adeguare ai principi della concorrenza la normativa del settore della distribuzione commerciale l'Autorità ha posto in evidenza i vantaggi per la società nel suo insieme e per i consumatori che sarebbero derivati dal superamento della regolamentazione strutturale dei mercati prevista dalla legge 11 giugno 1971 n. 426 e dalle integrazioni e modificazioni successive. La presenza di rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato e le notevoli difficoltà relative all'adeguamento degli esercizi commerciali già esistenti alle esigenze della domanda ostacolano ingiustificatamente l'operare in Italia dei meccanismi di mercato, contribuendo a determinare una struttura dell'offerta poco flessibile in termini di dimensione, di localizzazione degli esercizi commerciali e di tipologie di prodotti distribuiti.

L'intervento dell'Autorità non ha innescato l'auspicata riforma complessiva della regolamentazione del settore. Tuttavia successivamente alla segnalazione sono stati introdotte nell'ordinamento alcune importanti semplificazioni di natura procedurale laddove l'autorizzazione all'esercizio di un'attività dipenda dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge e non invece da valutazioni di tipo discrezionale. Più recentemente la legge 23 dicembre 1996, n. 622, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", è invece tornata ad ampliare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione nelle procedure di autorizzazione, invertendo in misura sostanziale la direzione del precedente processo di revisione normativa e ostacolando ulteriormente gli operatori nell'accesso al mercato e nella scelta della scala produttiva ritenuta più efficiente.

Ultimamente, in numerose Regioni gli spazi di discrezionalità delle amministrazioni locali nel definire le linee di sviluppo del settore sono stati utilizzati in modo restrittivo, creando in vari casi situazioni di totale blocco della possibilità di aprire nuovi punti vendita di grande dimensione. L'esigenza di un ripensamento complessivo della normativa sulla distribuzione commerciale si pone pertanto in maniera sempre più

pressante; è sufficiente al riguardo rilevare che sono stati presentati al Parlamento ben quattro disegni di legge volti a definire un nuovo quadro normativo per la distribuzione commerciale in Italia.

L'aspetto più importante da affrontare, in relazione alla futura evoluzione della normativa settoriale, riguarda il vigente sistema di predeterminazione a livello amministrativo dell'offerta sulla base di valutazioni, per loro natura discrezionali, volte a individuare la struttura di mercato ottimale. E' importante sottolineare che solo in condizioni molto specifiche e particolari, che peraltro non si realizzano nella distribuzione commerciale, sono necessari dal punto di vista del benessere sociale interventi di natura protezionistica volti a ostacolare gli aggiustamenti dei mercati. Occorre invece utilizzare gli strumenti di pianificazione urbanistica in modo da favorire l'evoluzione spontanea della distribuzione commerciale, pur indirizzandola al fine di tutelare esigenze e interessi di natura generale. Si tratta, per esempio, di valorizzare i centri storici e le aree di particolare interesse, di predisporre infrastrutture per l'esercizio delle attività, di impedire una crescita del traffico automobilistico in zone non attrezzate.

L'abolizione delle barriere all'entrata connesse alla regolamentazione strutturale dei mercati è funzionale al superamento dell'esigenza di collegare l'autorizzazione amministrativa a specifiche tabelle merceologiche; l'esercente potrebbe essere sistematicamente autorizzato a commercializzare tutti i prodotti per i quali è dotato di iscrizione al Registro degli Esercenti il Commercio, salvo restando ovviamente il rispetto delle disposizioni in materia di igiene e di sanità. Verrebbero in questo modo sostanzialmente ridotte le rigidità dell'ordinamento per quanto riguarda le ormai obsolete specializzazioni merceologiche. Ciò consentirebbe ai singoli esercizi commerciali di scegliere, in relazione alle esigenze dei consumatori, le combinazioni dei prodotti ritenute più opportune e più profittevoli.

Lasciare la possibilità agli esercizi commerciali di raggiungere le dimensioni appropriate, favorirebbe lo sviluppo della distribuzione italiana anche sugli altri mercati europei, così come peraltro avviene per i gruppi esteri più dinamici. Peraltro ostacolare la crescita e lo sviluppo degli esercizi commerciali italiani impedisce che si realizzino evoluzioni positive non soltanto per i consumatori, ma anche per le imprese industriali fornitrici che potrebbero avvantaggiarsi dall'espansione e dall'internazionalizzazione dei gruppi che operano nella distribuzione commerciale. Questi ultimi infatti, espandendosi

sui mercati nazionali ed esteri, potrebbero "portare con sé" i prodotti nazionali, con effetti complessivi estremamente benefici.

Generalmente i ritardatari possono avvantaggiarsi degli errori commessi da coloro che li hanno preceduti. Per quanto riguarda la distribuzione commerciale ciò implica la necessità per la regolamentazione di soddisfare le esigenze dei consumatori in maniera efficiente. Se in passato il commercio ambulante consentiva in Italia un'efficace disciplina dei comportamenti di prezzo della distribuzione commerciale tradizionale, il rapido cambiamento degli stili di vita della popolazione connesso all'aumento, sia pur modesto, del tasso di partecipazione femminile alla forza lavoro ha spostato tale onere sugli esercizi della distribuzione moderna la cui evoluzione non può essere frenata ingiustificatamente. La politica pubblica non riuscirebbe peraltro a impedire, ma solo a ritardare, l'evoluzione della struttura distributiva verso equilibri più consoni alle opportunità tecnologiche prevalenti e alle esigenze dei consumatori.

Non sono predefiniti né la futura struttura concorrenziale del settore, né il percorso in termini di ipermercati, supermercati, *discount*, distribuzione organizzata ed esercizi commerciali tradizionali che verrà seguito in Italia. L'auspicio è che l'intervento pubblico asseconi e promuova i processi innovativi nella distribuzione commerciale. Non soltanto i grandi distributori se ne avvantaggeranno, ma anche i negozi più tradizionali, se verrà loro consentito di scegliere liberamente la gamma dei prodotti e dei servizi da fornire, potranno trovare nel mercato le opportunità per crescere.

b) Innovazione e concorrenza

In numerosi settori di attività, non confinati al solo comparto manifatturiero, la capacità innovativa rappresenta nell'epoca attuale una delle determinanti principali dei miglioramenti di competitività delle imprese. Particolarmente rilevanti risultano le profonde trasformazioni intervenute nell'industria dell'informatica e delle telecomunicazioni. Esse esercitano effetti che influenzano in maniera penetrante tutta l'economia coinvolgendo mercati e attività, per esempio la finanza, la distribuzione commerciale, le professioni intellettuali, rimasti finora relativamente isolati dall'operare del progresso tecnologico.

Le problematiche concorrenziali relative all'impatto esercitato dalle nuove tecnologie e dai nuovi prodotti vanno affrontate soprattutto in relazione alle condizioni e

alle caratteristiche prevalenti nei mercati coinvolti. In generale non è la dimensione assoluta delle imprese a favorirne la presenza e il rafforzamento in un contesto innovativo, ma è la capacità di focalizzare le competenze tecnologiche su un numero limitato di prodotti, per i quali esistono ben definiti mercati di nicchia; ciò consente anche alle piccole e medie imprese di conseguire vantaggi competitivi o di mantenere elevate quote di mercato, anche a livello mondiale. Le capacità innovative possono risultare ostacolate dalla mancanza di strumenti adeguati di finanziamento. Infatti le iniziative imprenditoriali relative a prodotti e servizi caratterizzati da un contenuto tecnologico alto sono generalmente accompagnate da rischi d'insuccesso elevati. Pertanto in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da una diffusa presenza di imprese di dimensioni modeste, opportune evoluzioni dei mercati borsistici e finanziari potrebbero consentire il necessario sviluppo di strumenti di *venture capital* che favoriscano il finanziamento delle iniziative più innovative, consentendo, attraverso il ricorso al mercato finanziario, una sensibile riduzione dei rischi dell'investitore.

Esistono tuttavia settori in cui l'innovazione deriva da ingenti investimenti in ricerca e sviluppo che soltanto le imprese di grandi dimensioni sono in grado di realizzare. In tali circostanze la cooperazione tra imprese, soprattutto quando esse sono situate in fasi del processo produttivo verticalmente collegate fra loro, oltre a ridurre il grado di rischio e di incertezza legato agli esiti commerciali delle innovazioni, consente di affrontare ambiti di innovazione caratterizzati da processi di convergenza tecnologica che richiedono conoscenze interdisciplinari e intersettoriali.

Nel corso degli anni Novanta, le imprese italiane hanno sottoscritto un elevato numero di accordi con *partner* italiani o esteri, prevalentemente comunitari, in un'ampia gamma di settori industriali ad alta e media tecnologia. Per lo sviluppo della ricerca di base e delle sue possibili applicazioni produttive, è stato comune il ricorso a relazioni di tipo contrattuale, ma in molti casi gli accordi hanno portato alla costituzione di imprese comuni o consorzi nel cui ambito vengono svolte tutte le attività connesse al processo innovativo aziendale: dalla ricerca e sviluppo alla produzione e alla commercializzazione delle nuove tecnologie e delle loro applicazioni. Queste alleanze strategiche, che sempre più frequentemente si realizzano tra imprese localizzate in paesi diversi, traggono origine dal progressivo ampliamento geografico dei mercati a sua volta determinato, per esempio nelle telecomunicazioni e nel trasporto aereo, dal progresso tecnologico e dall'abbattimento degli ostacoli regolamentari all'accesso ai singoli mercati nazionali. Naturalmente non è possibile escludere a priori l'effetto restrittivo

della concorrenza di tali accordi, soprattutto quando riguardano le fasi di attività più vicine alla commercializzazione dei prodotti. Comunque essi consentono di abbreviare considerevolmente i tempi di realizzazione dei progetti, a fronte del sempre più rapido accorciamento del ciclo di vita dei prodotti.

Anche in considerazione della rilevante esperienza comunitaria in proposito, va sottolineato che la concorrenza consente più efficacemente del monopolio di conseguire un elevato tasso di progresso tecnologico. In un regime di libero mercato le imprese trovano maggiori stimoli a innovare, a realizzare nuovi prodotti e a trasferire sui consumatori i benefici originati dalle trasformazioni tecnologiche intercorse. E difatti nei paesi che hanno attivamente promosso la concorrenza, per esempio nelle telecomunicazioni, nei trasporti, nell'energia elettrica e nei servizi finanziari sono stati conseguiti considerevoli benefici per i consumatori, in termini di qualità e di prezzo dei prodotti e dei servizi offerti. La concorrenza è anche molto importante per favorire la diffusione delle innovazioni, essendo molto più acceso il confronto tra imprese in un mercato non protetto. Infine i processi di liberalizzazione, anche quelli del commercio internazionale, rendendo disponibili prodotti tecnologicamente avanzati e a basso costo, risultano funzionali a conseguire miglioramenti di efficienza e di produttività nei settori utilizzatori.

L'eliminazione degli ostacoli di natura normativa che impediscono l'accesso al mercato e che regolano i comportamenti d'impresa a fini soprattutto protezionistici produce effetti positivi sull'attività innovativa. Attraverso l'operare delle forze concorrenziali si rendono disponibili opportunità non altrimenti riconoscibili, con vantaggi considerevoli in termini di prezzi e di qualità dei prodotti. Pertanto gli assetti normativi e regolamentari, anche laddove necessari per perseguire esigenze d'interesse generale, dovrebbero favorire il più possibile il ricorso ai meccanismi di mercato. Per esempio, incentivando il raggiungimento di standard di natura ambientale, anche al di là di quanto potrebbe essere raggiunto attraverso interventi di natura prescrittiva, la stessa regolamentazione diviene un importante strumento di stimolo per lo sviluppo di nuovi prodotti e di tecnologie innovative.

Maggiore concorrenza non implica un'attenuazione nella tutela della proprietà intellettuale, ma una più ampia flessibilità nell'esercizio dei relativi diritti. Infatti in molte circostanze, anche in presenza di diffusi diritti di privativa, si realizza nei mercati innovativi un'accesa concorrenza tra prodotti considerati sostituibili dai consumatori.

Peraltro recenti esperienze soprattutto relative all'industria elettronica, dove in considerazione dell'ambiente fortemente innovativo le utilizzazioni dei nuovi prodotti non sempre sono identificabili a priori, indicano che l'interesse delle imprese titolari dei diritti di proprietà intellettuale non è sempre quello di creare, attraverso prezzi elevati di licenza, un monopolio nei settori utilizzatori. In numerose circostanze infatti le imprese fissano prezzi relativamente bassi per concedere in licenza un prodotto o una tecnologia brevettati, al fine di incentivarne il più possibile l'utilizzazione.

Peraltro in numerosi settori il brevetto rappresenta ancora un importante strumento per garantire il monopolio nell'utilizzazione, soprattutto laddove, per esempio nell'industria farmaceutica, i tempi necessari per commercializzare un nuovo prodotto, una volta che esso sia stato sviluppato, sono lunghi a causa di un'estesa, ma indispensabile, sperimentazione. Al riguardo va rilevato che la diversità delle normative nazionali esistenti in materia di protezione della proprietà intellettuale riduce la trasparenza delle procedure nazionali e costituisce un vincolo all'innovazione e alla diffusione di un ambiente competitivo e aperto. Molti paesi, per esempio, adottano il principio che il brevetto viene accordato al primo che registra l'invenzione (*first to file*); in altre giurisdizioni, e in particolare negli Stati Uniti, il brevetto viene invece concesso a chi dimostra di essere effettivamente l'inventore (*first to invent*). Queste differenze nella disciplina possono condurre a rilevanti problemi di contenzioso e ostacolare la diffusione delle nuove conoscenze.

In numerose circostanze la regolamentazione connessa alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale impone oneri ingiustificati, danneggiando soprattutto le nuove e le piccole imprese. In particolare, i tempi necessari per soddisfare tutte le procedure amministrative richieste possono divenire estremamente lunghi e costosi, ostacolando e irrigidendo le strategie imprenditoriali. L'attuale fase di progresso tecnologico trova nella velocità e nella tempestività delle azioni d'impresa un importante elemento di competitività e la regolamentazione non dovrebbe porre ostacoli ulteriori, ritardando e rendendo costoso l'accesso ai mercati nelle forme e nelle tipologie ritenute più opportune.

Le imprese non sempre ricorrono al brevetto soprattutto laddove l'innovazione tecnologica è particolarmente rapida. In tali circostanze il segreto industriale rappresenta un efficace sostituto del brevetto. Tuttavia il ricorso crescente a pratiche di segretezza, soprattutto se motivato da vischiosità e inefficienze delle procedure necessarie per

l'ottenimento di un brevetto, può avere ripercussioni indesiderate sui meccanismi di creazione e di diffusione della conoscenza tecnologica. Infatti, mentre il brevetto, rendendo la proprietà intellettuale negoziabile, fornisce forti incentivi all'attività innovativa anche a prescindere dall'effettiva capacità dell'innovatore di sviluppare commercialmente il prodotto, il segreto d'impresa ha valore solo in quanto si incorpora in un prodotto innovativo sfruttabile commercialmente dall'impresa. Compito della politica pubblica è quindi rendere agevole l'accesso ai diversi strumenti di tutela. Ciò implica l'adozione di procedure di brevettazione poco costose, flessibili ed efficaci.

c) Servizi finanziari alle imprese e concorrenza

A differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei paesi europei, in Italia il settore dei servizi finanziari alle imprese ha iniziato a svilupparsi in senso concorrenziale solo recentemente. Per lungo tempo infatti la sua evoluzione è stata ostacolata da assetti regolamentativi che, in funzione della tutela della stabilità dei mercati, hanno favorito la discrezionalità amministrativa e hanno impedito l'effettivo sviluppo di un ambiente competitivo. In questo contesto l'introduzione di meccanismi di mercato, peraltro in gran parte indotta dalle direttive comunitarie, ha stentato a realizzare effetti significativi, anche in conseguenza dell'inerzia che per molte ragioni caratterizza ancora buona parte dei comportamenti degli operatori. Occorre peraltro rendersi pienamente conto che la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema finanziario producono effetti che non rimangono confinati negli ambiti settoriali, ma si propagano a tutto il sistema economico determinando benefici e vantaggi complessivi e condizionandone le stesse capacità di crescita. Infatti una realtà produttiva come quella italiana, sempre più modellata dalle forze di mercato, non può essere limitata nella sua articolazione da un sistema finanziario che non sia impostato sugli stessi valori e caratterizzato dalle medesime priorità. Altrimenti molte opportunità d'investimento non vengono colte, con gravi svantaggi in termini di mancata crescita e di ridotto sviluppo dell'occupazione.

Sono numerose le caratteristiche del contesto italiano che indicano una relativa debolezza degli assetti finanziari. Innanzitutto il numero di imprese quotate e la capitalizzazione della Borsa rispetto al prodotto interno lordo si attestano a livelli nettamente inferiori a quelli dei principali paesi. L'indebitamento, inoltre, avviene ancora in misura nettamente prevalente attraverso il credito bancario a breve termine e

le emissioni obbligazionarie delle imprese rivestono un ruolo del tutto marginale. Per lungo tempo, peraltro, le banche hanno operato nell'erogazione del credito con un'ottica più orientata alle caratteristiche patrimoniali delle imprese da finanziare che alle loro prospettive reddituali; la diffusione del fenomeno del multi affidamento ha storicamente contribuito ad allentare i rapporti tra banche e imprese e alla diffusione di un atteggiamento di reciproca deresponsabilizzazione.

Le cause di questi fenomeni sono molteplici. Innanzitutto lo scarso sviluppo della Borsa è in parte conseguenza degli assetti proprietari e della struttura del sistema industriale italiano, caratterizzato da una particolare diffusione della proprietà pubblica e da un sistema di piccole e medie imprese a stretto controllo familiare. Inoltre per molti anni la Borsa è stata caratterizzata da regole inadeguate di tutela degli investitori e da strategie finanziarie delle imprese quotate che non hanno favorito l'espansione dei mercati. Peraltro i vincoli normativi e amministrativi che hanno per più di cinquant'anni limitato le possibilità per le banche di farsi concorrenza nei diversi ambiti territoriali e nella prestazione dei diversi servizi (vincoli di specializzazione e limiti alla possibilità di detenere partecipazioni in imprese) hanno contribuito, insieme alla proprietà pubblica del sistema bancario, a rallentare l'adozione da parte degli operatori di un approccio imprenditoriale alla prestazione dei servizi finanziari.

Dalla metà degli anni Ottanta è stato avviato un processo di revisione della normativa relativa al sistema finanziario, volto a migliorare il funzionamento dei diversi mercati attraverso un ampliamento degli spazi di imprenditorialità per gli intermediari, oltre che creando le condizioni per una maggiore presenza di operatori privati nel sistema bancario. L'adeguamento da parte degli operatori a questo nuovo contesto normativo, più consono ai principi di un'economia di mercato, è senz'altro iniziato, ma è ancora ben lungi dall'essere compiuto. Questi ritardi nella creazione di un effettivo ambiente concorrenziale possono pregiudicare gravemente non solo le imprese che utilizzano i servizi finanziari, particolarmente quelle di minori dimensioni che hanno maggiore difficoltà a superare i confini anche subnazionali dei mercati in cui esse operano, ma anche le prospettive di crescita degli stessi intermediari italiani. E' pertanto indispensabile per le autorità pubbliche seguire e incoraggiare attivamente l'evoluzione in senso concorrenziale dei mercati dei servizi finanziari in questa fase, per così dire, di transizione.

Fare in modo che la concorrenza mostri rapidamente i propri effetti positivi per gli utenti dei servizi è tra l'altro importante per evitare la diffusione di un clima di sfiducia nel funzionamento del mercato come strumento di disciplina dei comportamenti d'impresa, a vantaggio dei consumatori. E' sintomatica di questo rischio l'impostazione della recente legge sull'usura che, al fine di ostacolare questo gravissimo e sempre più diffuso fenomeno, tanto più aberrante in quanto basato sullo sfruttamento di soggetti in posizione di estrema debolezza, ha introdotto limiti amministrativi al livello dei tassi di interesse praticati dagli intermediari autorizzati. Sono state da più parti evidenziate le ripercussioni negative che tale disposizione può avere proprio in relazione ai fenomeni che intende prevenire, potendo comportare un razionamento del credito bancario e incoraggiare il ricorso a circuiti illegali. Peraltro, questo esempio mostra in maniera evidente quanto sia importante una più chiara percezione del fatto che nei mercati legali in cui non si hanno situazioni di monopolio è la concorrenza, non il controllo amministrativo dei prezzi, il meccanismo più efficace di tutela dei consumatori.

In questa prima fase di adeguamento da parte delle banche al nuovo contesto normativo la concorrenza si è manifestata soprattutto attraverso un'intensa attività di apertura di nuovi sportelli e di concentrazioni. Queste ultime, peraltro, solo sporadicamente hanno coinvolto più banche di ampie dimensioni. In numerosi casi le concentrazioni bancarie sinora realizzate fanno parte di una strategia di presidio del territorio, volta a mantenere o aumentare la propria quota di mercato. Molteplici sono state anche le acquisizioni, da parte di banche del Centro-Nord, di banche di piccole e medie dimensioni operanti nelle regioni del Mezzogiorno dove si registra una minore concorrenza e dove c'è spazio per un'offerta di servizi più articolata e adeguata alle esigenze delle imprese locali.

Un secondo fenomeno che le banche, nel nuovo contesto, si sono trovate ad affrontare è l'aumento delle sofferenze. Si tratta di un fenomeno che ha una natura prevalentemente congiunturale, legata agli andamenti del ciclo economico. In ogni caso, la rimozione dei preesistenti vincoli alla concorrenza si accompagna strutturalmente a una riduzione dei margini e quindi, delle possibilità di guadagno connesse all'offerta di servizi tradizionali. Questa situazione si accentuerà ulteriormente con il progredire dell'integrazione monetaria. Per questi aspetti, la reazione imprenditoriale da parte delle banche italiane appare ancora agli inizi: la quota dei ricavi non da interessi rappresenta attualmente per la grande maggioranza degli intermediari italiani molto meno di un terzo dei ricavi complessivi.

In linea generale, la principale sfida strategica a cui dovranno fare fronte le banche italiane nell'immediato consiste nello scegliere chiaramente la propria specializzazione e la gamma di servizi da prestare, in un'ottica di perseguimento della redditività e tenendo presente che per svolgere determinate attività, come per esempio la gestione attiva del risparmio, sono necessarie adeguate dimensioni.

Da un punto di vista più generale, oltre agli interventi volti a ridurre il costo del lavoro dei quali si è ampiamente discusso negli ultimi mesi, appare importante incoraggiare la valorizzazione di adeguate professionalità nel sistema bancario italiano. Altri interventi necessari al fine di favorire l'operare della concorrenza comprendono azioni volte a migliorare i sistemi di recupero dei crediti, in particolare nel Mezzogiorno, e ad accelerare il processo di dismissione, da parte delle Fondazioni, del controllo delle banche. Particolarmente positive appaiono, d'altro canto, alcune iniziative spontaneamente poste in essere dalle imprese che utilizzano i servizi bancari, volte a evitare fenomeni di razionamento del credito, in particolare in un contesto di elevato rischio quale quello dell'economia del Mezzogiorno, attraverso l'istituzione di consorzi di garanzia dei fidi.

Per quanto riguarda i servizi di finanza aziendale diversi dai servizi bancari ordinari, in alcuni mercati, in particolare nei servizi di consulenza e guida dei collocamenti azionari delle società quotate in Borsa e nei servizi di consulenza per la ristrutturazione del debito delle imprese in crisi, la struttura dell'offerta è particolarmente concentrata e gli operatori sono prevalentemente nazionali. Considerato che i rapporti degli intermediari con il sistema bancario nazionale e con le imprese italiane di maggiori dimensioni rappresentano importanti fattori di competitività, l'ingresso di nuovi soggetti in questi mercati è tutt'altro che agevole. Appaiono pertanto opportune azioni volte a favorire ulteriori sviluppi in senso concorrenziale. Possono essere senz'altro utili, in questa prospettiva, provvedimenti generali volti a introdurre una maggiore equiparazione tra il trattamento fiscale del capitale di rischio e del capitale di debito, nonché interventi volti a migliorare le esistenti procedure concorsuali per le imprese in crisi. Anche le privatizzazioni possono contribuire in ampia misura all'ampliamento dei mercati e consentire a nuovi intermediari di acquisire le conoscenze e la reputazione necessarie per svolgere un'efficace azione concorrenziale.

Minori problemi di concorrenza sembrano emergere per i servizi di intermediazione per fusioni e acquisizioni, dove operano nel mercato italiano numerosi operatori italiani ed esteri. In ogni caso per uno sviluppo non distorto della concorrenza nel sistema finanziario italiano appare essenziale che la prossima privatizzazione della Borsa, che per molte imprese italiane costituisce tuttora un mercato rilevante, sia effettuata in modo da consentire un'adeguata partecipazione di tutti i soggetti interessati, siano questi intermediari, società emittenti o investitori.

6. Tutela della concorrenza e internazionalizzazione dei mercati

Le modificazioni tecnologiche in corso, soprattutto nelle telecomunicazioni e nei trasporti, stanno progressivamente conducendo a un sensibile ampliamento della dimensione geografica di numerosi mercati che, non solo nella produzione di beni, ma anche nella fornitura dei servizi, acquistano sempre di più un carattere sovranazionale. A tali evoluzioni si accompagnano analoghe trasformazioni delle procedure e degli assetti necessari a garantire il mantenimento di un ambiente economico sufficientemente concorrenziale. In tale contesto, al fine di una migliore e più efficace applicazione delle normative antitrust si sta realizzando una sensibile ridefinizione dei rapporti tra autorità nazionali e Commissione europea e un altrettanto profondo ampliamento delle possibilità di cooperazione tra le autorità antitrust dei diversi paesi.

A livello europeo viene consolidandosi l'edificazione di un sistema a rete nel quale le istituzioni nazionali e la Commissione perseguono l'obiettivo di creare un ambiente concorrenziale basato su principi comuni.

Innanzitutto si stanno mettendo a punto i criteri che dovranno ispirare l'applicazione decentrata da parte delle autorità antitrust degli Stati membri degli articoli 85.1 e 86 del Trattato, rispettivamente volti a dichiarare la nullità delle intese restrittive della concorrenza e a vietare l'abuso di posizione dominante. La Commissione ha chiarito che il decentramento non ha soltanto lo scopo di ridurre il carico di lavoro degli organismi comunitari, ma anche quello di avvicinare il più possibile il processo decisionale in materia di concorrenza ai cittadini e alle imprese, stabilendo una competenza comunitaria solo se, in considerazione degli effetti di un'intesa o di un abuso, l'azione di un'autorità nazionale potrebbe condurre a risultati insoddisfacenti.

Inoltre la recente revisione del Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, alla cui definizione ha concorso in maniera determinante l'Autorità italiana, conduce, a beneficio delle imprese coinvolte, a un accentramento delle competenze a livello comunitario, riducendo considerevolmente i costi amministrativi delle imprese in relazione alle operazioni che esercitano effetti in più territori nazionali. Infatti vengono ridotti gli obblighi per le imprese di comunicare una stessa operazione di concentrazione a più di tre autorità nazionali, prevedendo in questo caso che, laddove le imprese raggiungano un certo livello di fatturato in almeno tre Stati membri dell'Unione, l'operazione debba essere comunicata soltanto alla Commissione europea.

Si amplia infine l'ambito di cooperazione tra Stati nell'attività di tutela della concorrenza. Si tratta soprattutto di favorire le possibilità di coordinamento tra le diverse autorità nazionali anche in relazione ai casi che non ricadono nell'ambito di competenza della Commissione europea. Finora infatti, sebbene tutte le autorità nazionali della concorrenza partecipino estesamente alla definizione dei casi comunitari, scambiando informazioni anche di natura confidenziale tra loro e con la Commissione e partecipando ai comitati consultivi in materia di intese, abuso di posizione dominante e concentrazioni, le opportunità di cooperazione sui casi strettamente nazionali risultano molto meno estese. Esistono infatti numerosi ostacoli, in gran parte di natura normativa, per realizzare lo stesso grado di cooperazione in relazione a comportamenti di impresa che, pur essendo strettamente nazionali, producono effetti anche in alcuni mercati esteri. Si pone quindi l'esigenza di superare questi vincoli e rafforzare il sistema comunitario di tutela della concorrenza attraverso la predisposizione di una rete efficace di accordi bilaterali tra paesi volti a consentire una maggiore cooperazione e un migliore coordinamento tra autorità nazionali.

La necessità di una efficace cooperazione tra le diverse autorità antitrust nazionali ha condotto la prima conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio che si è svolta a Singapore lo scorso novembre a costituire, su proposta dell'Unione Europea, un gruppo di lavoro che, con un mandato di due anni, individui le possibili interazioni tra politiche commerciali e politiche della concorrenza. E' diffuso il timore infatti che le pratiche restrittive poste in essere dalle imprese contribuiscano a mantenere artificialmente isolati i diversi mercati nazionali, ostacolando il raggiungimento di una effettiva liberalizzazione. Inoltre, come già emerso da numerosi casi all'attenzione delle diverse autorità antitrust nazionali, esiste il

problema di come intervenire efficacemente per reprimere i cartelli all'esportazione, che in molte giurisdizioni sono esentati dall'applicazione della normativa antitrust, e i cartelli internazionali, cioè quelli posti in essere tra imprese localizzate in paesi diversi.

Nella stessa sede, riconosciuta la necessità, anche in considerazione delle profonde trasformazioni tecnologiche in corso, di estendere in numerosi ambiti dell'attività economica l'area del mercato, dovrà essere affrontata la questione dell'influenza che le regolamentazioni nazionali esercitano sulla concorrenza, soprattutto verificandone la compatibilità con gli stessi obiettivi di liberalizzazione degli scambi commerciali. Infatti le regolamentazioni pubbliche che ingiustificatamente restringono l'operare dei meccanismi di mercato ostacolano spesso sensibilmente le possibilità di accesso ai mercati nazionali da parte delle imprese estere. Pertanto eventuali accordi di natura multilaterale volti a modificare in senso concorrenziale gli assetti regolamentativi vigenti, come peraltro avvenuto per i servizi di telecomunicazione recentemente liberalizzati, consentirebbero di migliorare sensibilmente il benessere dei consumatori e le condizioni economiche dei paesi coinvolti, oltre che di favorire l'accesso ai mercati esteri per le imprese italiane.

7. L'organizzazione del personale

Nella sua azione di tutela e di promozione della concorrenza l'Autorità è chiamata a un'attenta valutazione dei comportamenti d'impresa, della realtà economica e della sua continua evoluzione. La specificità di questa missione ha condotto l'Autorità, fin dalla sua costituzione, a dedicare una particolare attenzione alla scelta del proprio personale, oggi caratterizzato da un'elevata professionalità, anche in considerazione delle significative esperienze di studio e lavorative maturate in precedenza sia in Italia che all'estero.

I requisiti di specializzazione professionale necessari per svolgere con efficacia i compiti assegnati all'Autorità richiedono una struttura organizzativa particolarmente flessibile, che contenga adeguati elementi di incentivazione di tipo meritocratico. In questa prospettiva l'ordinamento delle carriere del personale dell'Autorità, originariamente modellato su quello della Banca d'Italia, istituzione con un numero di dipendenti superiore di quasi cinquanta volte e con compiti fondamentalmente diversi, è stato recentemente modificato.

Il nuovo Regolamento del personale, entrato in vigore nell'aprile del 1997, introduce alcune importanti innovazioni volte a modellare la struttura organizzativa e i percorsi di carriera dei dipendenti alle specifiche esigenze istituzionali. In particolare, al fine di sganciare la prestazione lavorativa dalla qualifica funzionale raggiunta e consentire in linea di principio a tutti di assumere un ruolo di rilievo nell'attività istituzionale, si è proceduto a una semplificazione della struttura gerarchica, articolando la carriera direttiva nelle due sole qualifiche di dirigente e funzionario. Inoltre sono stati accentuati i meccanismi di avanzamento di carriera di tipo meritocratico, legando la progressione salariale dei dipendenti all'esito di un processo di valutazione annuale volto a verificare la rispondenza di ciascun dipendente a specifici profili professionali. Questo nuovo ordinamento delle carriere, che sostituisce il meccanismo di avanzamento previsto dal precedente Regolamento nel quale un più ampio spazio era lasciato all'anzianità di servizio, ha l'obiettivo di favorire un più efficiente svolgimento dell'attività istituzionale, incentivando il personale e premiando i dipendenti più meritevoli.

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

Nel presente capitolo vengono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel corso del 1996 e nei primi tre mesi del 1997 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati. Sono inoltre indicate le principali linee di evoluzione della concorrenza nei singoli settori e descritti gli sviluppi della normativa.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1996 l'Autorità ha riscontrato intese restrittive della concorrenza in relazione, rispettivamente, alla produzione e commercializzazione del prosciutto crudo (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA), alla produzione e commercializzazione del formaggio tipo grana (CONSORZIO DEL PARMIGIANO REGGIANO e CONSORZIO DEL GRANA PADANO) e agli accordi tra produttori e distributori di gelato industriale (CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA DI GELATI). Un'istruttoria volta a verificare eventuali comportamenti abusivi nella vendita di semi di soia è stata invece conclusa senza riscontrare violazioni della legge (PIONEER HI-BRED ITALIA), mentre una concentrazione tra produttori di birra è stata considerata lecita solo successivamente all'adozione di determinati impegni da parte dell'impresa acquirente (HEINEKEN-MORETTI). E' stata infine avviata un'istruttoria volta ad accertare eventuali comportamenti abusivi diretti a ostacolare una maggiore concorrenza nel mercato dei tabacchi lavorati (INTERTOBACCO-MONOPOLI DI STATO). E' tuttora in corso l'indagine conoscitiva di natura generale sul settore bieticolo-saccarifero.

CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE e CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA

Nel giugno 1996 è stata portata a termine un'istruttoria nei confronti dei Consorzi del Prosciutto di San Daniele e del Prosciutto di Parma. Oggetto del procedimento sono stati i piani di programmazione della produzione tutelata predisposti e attuati da entrambi i Consorzi. L'istruttoria era stata avviata in seguito a una denuncia da parte di un'associazione di agricoltori; anche alcuni produttori di prosciutto crudo, peraltro, avevano lamentato presso l'Autorità l'ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa economica determinata dal contingentamento delle produzioni.

I Consorzi di Parma e San Daniele sono consorzi volontari di imprese che svolgono attività di vigilanza e controllo della tipicità e della qualità della produzione ai sensi di quanto previsto dalle leggi 13 febbraio 1990, n. 26 e 14 febbraio 1990, n. 30, istitutive dei sistemi di tutela della denominazione di origine del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele. Entrambe le leggi prevedono che gli organismi abilitati al controllo della produzione tutelata possano emanare direttive anche in relazione all'adozione di piani di programmazione della produzione, soggetti a successiva approvazione da parte del Ministero dell'Industria d'intesa con il Ministero dell'Agricoltura e con quello della Sanità.

Alla fine del 1994 il Consorzio del Prosciutto di Parma ha approvato un piano di programmazione della produzione relativo all'anno 1995, in cui veniva fissato un tetto globale alla produzione da cui sarebbe conseguita una riduzione delle quantità disponibili sul mercato nazionale rispetto all'anno precedente. La quantità complessiva prefissata sarebbe stata ripartita tra le imprese sulla base di quote di mercato "storiche". Analogamente il piano di programmazione della produzione tutelata di San Daniele per il 1995 fissava il quantitativo totale di cosce fresche di suino da avviare alla trasformazione tutelata nel corso dell'anno, nonché le quote di produzione per le singole imprese. In particolare, un'impresa che intendesse iniziare a produrre prosciutto tutelato poteva presentare richiesta di assegnazione di una quota non superiore al 3% della capacità produttiva delle imprese partecipanti al Consorzio. Tale quota, costante per il primo biennio, avrebbe potuto essere riveduta successivamente. Le quote assegnate non erano cedibili.

L'Autorità ha ritenuto che la produzione e commercializzazione di prosciutto crudo costituisca un mercato rilevante, in cui coesistono prodotti di diversa qualità e con

diversi prezzi. Le vendite di prosciutto crudo nel 1994 erano rappresentate per il 43% da prosciutto di Parma e per il 12% da prosciutto di San Daniele; il rimanente 45% era costituito quasi interamente da produzione non tutelata e in minima parte (circa il 2%) dalla produzione di Consorzi minori di tutela. Gli allevatori inseriti nel circuito della produzione tutelata di Parma e San Daniele devono marchiare sulle cosce dei suini il codice dell'allevamento. L'unica fase in cui emergono indicazioni sufficientemente certe circa la quantità della materia prima idonea per le produzioni tutelate è individuabile nel momento della spedizione dei suini adulti al macello.

L'Autorità ha ritenuto che le misure di contingentamento della produzione e di fissazione delle quote di mercato poste in essere dai due Consorzi configurassero intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al riguardo, essa ha sottolineato l'applicabilità delle disposizioni della legge nei confronti degli atti dei Consorzi volontari di tutela. La circostanza che gli stessi siano titolari di funzioni di vigilanza e controllo sull'attività produttiva delle imprese operanti nel circuito tutelato non rende infatti immune la loro attività, sulla base di un consolidato orientamento comunitario e nazionale, dall'osservanza delle regole poste a tutela della concorrenza. Inoltre, il fatto che la facoltà di predisporre piani di programmazione fosse riconosciuta ai Consorzi dalle leggi istitutive delle rispettive produzioni tutelate non giustifica, né rende tantomeno lecita rispetto al divieto sancito dall'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, ogni attività di programmazione in qualsiasi forma essa venga posta in essere. Ove sussista uno spazio di autonomia nella scelta degli strumenti da adottare per l'assolvimento di certe funzioni, questa non deve porsi in conflitto con le norme che tutelano la concorrenza. Laddove opportunamente interpretate, anche alla luce delle innovazioni del quadro giuridico e istituzionale venutesi a determinare in seguito alla successiva emanazione della legge n. 287/90, le previsioni contenute nelle leggi di tutela n. 26/90 e n. 30/90 non appaiono in alcun modo legittimare attività contrastanti con il divieto delle intese restrittive della concorrenza. Il concreto esercizio da parte dei Consorzi delle facoltà in esse previste, viceversa, è stato tale da risultare incompatibile con l'articolo 2 della legge.

L'Autorità ha considerato irrilevante, per l'applicabilità della legge n. 287/90, il fatto che i piani di programmazione formassero oggetto di approvazioni successive da parte dei Ministeri competenti: l'approvazione ministeriale, consistente in un mero atto di controllo, successivo e anche formalmente distinto dai piani, non inficia la natura di

questi ultimi quali atti negoziali frutto di una volontà liberamente e autonomamente formata nell'ambito dei Consorzi stessi.

Su richiesta dei Consorzi, peraltro, l'Autorità ha concesso alle intese esaminate un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, sino al 1998. Al riguardo è stato osservato che gli strumenti di controllo meramente qualitativo delle produzioni previsti dalle leggi di tutela non sono ancora stati resi operativi; in questa fase transitoria, pertanto, sono necessari particolari accorgimenti al fine di garantire la qualità delle produzioni. In tale prospettiva, nella attuale situazione di scarsità di materia prima idonea (suini nazionali appartenenti a determinate razze, allevati secondo le prescrizioni consortili nelle regioni individuate ai sensi delle leggi di tutela), controlli quantitativi della produzione possono soddisfare le condizioni richieste dall'articolo 4 della legge n. 287/90, nella misura in cui siano strettamente necessari a garantire per le produzioni tutelate standard qualitativi elevati e conformi alle caratteristiche prescritte. Al riguardo, è stato osservato che una indicazione attendibile della quantità di materia prima potenzialmente idonea alle produzioni è costituita dal numero delle certificazioni di conformità emesse al momento del trasferimento dei suini al macello, corretto per tenere conto della percentuale degli scarti di materia prima prodotti dalle fasi di lavorazione che precedono l'avvio della stagionatura. La fissazione di un livello complessivo delle produzioni tutelate Parma e San Daniele inferiore a quello relativo alla quantità di materia prima idonea così calcolata non sarebbe ritenuta dall'Autorità rientrante nell'autorizzazione in deroga, non risultando strettamente necessaria al fine della tutela della qualità.

CONSORZIO DEL PARMIGIANO REGGIANO e CONSORZIO DEL GRANA PADANO

Nel novembre 1996 è stata conclusa un'istruttoria nei confronti dei Consorzi di tutela del Parmigiano Reggiano e del Grana Padano, avviata dall'Autorità in seguito a una segnalazione di possibili restrizioni della concorrenza pervenuta dal Ministero dell'Industria in relazione all'attività dell'Osservatorio dei prezzi e delle tariffe istituito con decreto ministeriale del 20 dicembre 1994. I due Consorzi, che hanno natura volontaria, riuniscono le imprese ubicate nelle zone tipiche di produzione. Essi svolgono, oltre a funzioni di promozione, anche attività di monitoraggio e controllo

della produzione e del commercio dei prodotti tutelati¹. Il decreto ministeriale 14 dicembre 1981 del Ministero dell'Agricoltura e Foreste prevede la possibilità per i Consorzi di fissare un quantitativo massimo di produzione e di determinare la ripartizione di tale quantitativo tra le imprese produttrici "al fine di ristabilire l'equilibrio tra produzione e consumo".

Considerando quale mercato rilevante quello della produzione e commercializzazione del formaggio di tipo grana, il quantitativo di prodotto immesso sul mercato secondo i disciplinari consortili dalle imprese associate è pari al 90% del consumo nazionale. La programmazione quantitativa veniva svolta dai Consorzi mediante piani produttivi, indicando l'obiettivo massimo di produzione per l'annata di riferimento e gli obiettivi individuali di produzione per le singole imprese associate. Nel marzo 1994, inoltre, i due Consorzi hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa concernente la programmazione produttiva per l'annata 1994 in cui si prevedeva la fissazione del quantitativo massimo di produzione e la sua ripartizione tra i due Consorzi nella misura del 51% dell'ammontare complessivo per il Consorzio Parmigiano Reggiano e del restante 49% per il Consorzio Grana Padano. In tale contesto le parti si impegnavano a un intenso scambio di informazioni riguardo all'andamento dei consumi, delle scorte e dei volumi di produzione. Nel Protocollo erano anche previste sanzioni a carico dei produttori che non rispettassero gli obiettivi e venivano istituiti controlli incrociati da condurre in maniera congiunta.

L'istruttoria si è concentrata sugli atti posti in essere dai Consorzi successivamente all'entrata in vigore della normativa a tutela della concorrenza, relativi alle annate casearie 1991-1995.

Anzitutto, è stata ribadita l'applicabilità delle norme a tutela della concorrenza ai Consorzi di imprese, anche qualora siano state loro affidate funzioni di tutela di determinate produzioni. Inoltre è stato rilevato che ai sensi del decreto ministeriale del 1981, che assegna ai Consorzi il controllo sulla produzione al fine di assicurare "l'equilibrio tra produzione e consumo", i Consorzi possono comunque valutare discrezionalmente la sussistenza di situazioni di squilibrio tra domanda e offerta che

¹ Legge 10 aprile 1954, n. 125 sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi; decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1955, n. 1269, che ha riconosciuto la denominazione d'origine al Parmigiano Reggiano e al Grana Padano; decreti ministeriali 17 giugno 1957 e 23 marzo 1957.

giustificano la fissazione di limiti produttivi, nonché decidere con margini di autonomia il contenuto dei piani di produzione. In definitiva i piani rimangono atti negoziali il cui contenuto è concretamente determinato dai Consorzi stessi. Anche l'autorizzazione successiva dei piani da parte del Ministero delle Risorse agricole, prevista dalla normativa vigente e alla quale peraltro non è più stata data attuazione dal 1992, non investe i profili della fattispecie la cui valutazione è demandata dalla legge n. 287/90 all'Autorità.

Quest'ultima ha quindi ritenuto che i piani produttivi e le connesse misure di attuazione adottate dai due Consorzi a partire dal 1991, comportando la fissazione di un obiettivo massimo di produzione, nonché di quote produttive per i singoli associati, tenuto conto delle quote di mercato facenti capo a ciascuno dei Consorzi, costituissero intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge. Il Protocollo d'intesa ha contribuito a ridurre ulteriormente la concorrenza sul mercato interessato, già pregiudicata dalla programmazione intraconsortile. Una valutazione di conformità con le norme poste a tutela della concorrenza è stata data invece in merito al comportamento del Consorzio Parmigiano Reggiano durante l'annata 1995, avendo il Consorzio attribuito obiettivi produttivi ai caseifici sulla base della quantità di latte disponibile risultante dalle autocertificazioni da essi presentate, senza introdurre ulteriori limitazioni.

Non si è ritenuto invece possibile valutare le richieste di autorizzazione in deroga presentate dai due Consorzi in relazione alle intese intraconsortili intercorse tra il 1991 e il 1995 e al Protocollo del 1994, in quanto l'articolo 4 della legge n. 287/90, che attribuisce all'Autorità il potere di rilasciare tali autorizzazioni, consente di rimuovere in via preventiva un divieto ex lege, per un periodo di tempo limitato e al ricorrere delle condizioni previste dalla norma, ma non permette di sanare situazioni pregresse mediante un provvedimento avente efficacia retroattiva.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità in relazione all'attività di contingentamento delle produzioni tutelate, i Consorzi hanno deciso di introdurre modifiche ai propri regolamenti di autodisciplina tali da renderli compatibili con le norme per la tutela della concorrenza. Tali modifiche sono dirette a trasformare il meccanismo di programmazione quantitativa in un sistema di verifica delle richieste di produzione presentate dai singoli consorziati. I Consorzi si limiteranno in futuro a registrare le richieste dei singoli produttori, fatta salva la potestà di verificare la capacità

di questi ultimi di produrre formaggio di qualità. Le quantità così stabilite potranno essere comunque superate se un'impresa si dimostri in grado di produrre nel rispetto delle regole di qualità anche la parte di formaggio eccedente. I Consorzi continueranno ad elaborare annualmente una stima della produzione complessiva con riferimento alla prevedibile situazione di mercato, avente mero valore indicativo e non vincolante per i singoli produttori. Osservando che i documenti presentati dai Consorzi non indicano le modalità concrete attraverso le quali i principi sopra esposti saranno realizzati, l'Autorità si è riservata di valutare la conformità con la legge n. 287/90 delle modifiche proposte allorché i Consorzi presenteranno i nuovi testi delle delibere consortili contenenti le misure per dare loro attuazione.

CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA DI GELATI

L'istruttoria, portata a termine nel dicembre 1996, ha avuto per oggetto la valutazione dei contratti di distribuzione contenenti clausole di acquisto esclusivo conclusi tra le principali imprese produttrici di gelato industriale in Italia e numerosi pubblici esercizi. Il procedimento è stato avviato in seguito alla denuncia di una piccola impresa operante nella distribuzione all'ingrosso di gelati, che segnalava come l'esistenza di una fitta rete di accordi di acquisto esclusivo utilizzati da Unilever Italia Spa (marchi Algida, Sorbetteria di Ranieri ed Eldorado), Nestlé Italiana Spa (marchi Motta e Antica Gelateria del Corso), Sammontana Srl e Gelati Sanson Spa determinasse difficoltà per le imprese produttrici di gelato industriale concorrenti nel reperimento di pubblici esercizi non previamente vincolati in esclusiva.

Nell'analisi del mercato è stata anzitutto operata una distinzione, sulla base della sostituibilità dal lato della domanda, tra il gelato da impulso, consumato al momento dell'acquisto e nelle vicinanze del punto vendita, e il gelato da asporto, consumato in casa. A tale distinzione è in larga parte associata una differenziazione dei canali distributivi, essendo il prodotto nel primo caso commercializzato da pubblici esercizi (bar, ristoranti), nel secondo caso prevalentemente attraverso i punti vendita della distribuzione alimentare al dettaglio (dettaglio tradizionale e grande distribuzione). Sempre tenendo conto del grado di sostituibilità dei diversi prodotti dal punto di vista dei consumatori, si è ritenuto che le vendite di gelato da impulso andassero a loro volta suddivise in due distinti mercati, relativi rispettivamente al gelato industriale e al gelato artigianale. Da un punto di vista quantitativo, ai due mercati corrisponde rispettivamente il 40% e il 60% del gelato da impulso consumato in Italia. Il numero dei punti vendita di

gelato artigianale sul territorio rappresenta invece meno del 10% del totale; ciò contribuisce a limitare la rilevanza per i consumatori dei casi in cui la contiguità dei punti di vendita rende economicamente significativa la sostituibilità tra il gelato da impulso artigianale e industriale.

Nel mercato del gelato industriale da impulso, la struttura dell'offerta è caratterizzata da un elevato grado di concentrazione: le prime due imprese realizzano il 70% delle vendite in volume e le prime quattro (direttamente coinvolte nel procedimento) l'89%. La parte residua del mercato fa capo a una pluralità di operatori di piccole dimensioni. Nel corso del procedimento, sono state inoltre riscontrate numerose barriere che ostacolano l'entrata di nuovi operatori nel mercato. Oltre agli ingenti investimenti pubblicitari richiesti per il lancio dei prodotti e agli elevati costi di distribuzione necessari per accedere al mercato, connessi all'esigenza di impiantare una catena del freddo e alla polverizzazione dei punti vendita, costituisce un ostacolo all'entrata la diffusa pratica, adottata dalle imprese sia di grandi che di piccole dimensioni, di cedere ai pubblici esercizi in comodato o deposito gratuito congelatori da utilizzare esclusivamente per la conservazione dei prodotti dell'impresa concedente (*freezer exclusivity*). Ciascun pubblico esercizio dispone mediamente di due congelatori, pertanto l'esclusiva nell'utilizzo di un freezer non comporta necessariamente un'esclusiva di acquisto.

In tale contesto, i contratti di distribuzione utilizzati dalle quattro principali imprese produttrici di gelato industriale, che vincolano circa il 70% dei pubblici esercizi operanti nel mercato (scelti tra quelli con maggiore fatturato) con l'obbligo di acquistare e commercializzare esclusivamente l'assortimento del singolo produttore, prevedendo elevate penali nel caso di inottemperanza al vincolo di esclusiva, contribuiscono in misura sostanziale all'effetto cumulativo di blocco dell'accesso al mercato. E' stato inoltre rilevato che le clausole di esclusiva di acquisto appaiono idonee a escludere dalla competizione le imprese monoprodotto o sprovviste di un assortimento completo.

Per queste ragioni, l'Autorità ha ritenuto che le reti di vendita in esclusiva poste in essere dalle quattro imprese interessate dal procedimento comportassero un contributo significativo all'effetto di chiusura del mercato e che i relativi contratti configurassero una violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Le modifiche ai contratti proposte dalle parti nel corso del procedimento, incentrate sull'abbreviazione da cinque a tre anni della durata dei contratti e sulla riduzione

dell'ammontare della penale prevista in caso di inottemperanza al vincolo di esclusiva, non sono state ritenute sufficienti a rimuovere gli elementi lesivi della concorrenza. Infine, l'Autorità non ha concesso l'autorizzazione in deroga degli accordi richiesta dalle parti, ritenendo non soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 287/90.

PIONEER HI-BRED ITALIA

Nel luglio 1996 è stata conclusa l'istruttoria avviata nel dicembre dell'anno precedente nei confronti della società Pioneer Hi-Bred Italia Spa, operante nella produzione e commercializzazione di sementi, tra cui in particolare le sementi ibride di mais. Il procedimento era stato avviato in seguito alla denuncia da parte di un'impresa concorrente di presunti comportamenti abusivi posti in essere da Pioneer nella commercializzazione delle sementi di mais e volti a fidelizzare, attraverso omaggi e sconti, gli utilizzatori finali e i distributori all'acquisto dei propri prodotti.

Ai fini dell'istruttoria è stato individuato come mercato rilevante quello delle sementi di mais commercializzate sul territorio nazionale. Queste si caratterizzano, rispetto a quelle commercializzate in altri paesi, per sensibili differenze relative al trattamento finale del prodotto e alle modalità di confezionamento e di presentazione dello stesso. L'analisi della struttura dell'offerta evidenzia che Pioneer ha stabilmente rafforzato la propria posizione nelle vendite di sementi di mais in Italia e attualmente detiene una quota di mercato superiore al 60%, mentre i concorrenti hanno individualmente quote di mercato inferiori al 10%. La notevole forza commerciale di Pioneer è principalmente riconducibile a un'intensa attività di ricerca e sperimentazione, anche in relazione all'appartenenza a un importante gruppo multinazionale specializzato nella produzione di sementi, e a una gestione particolarmente attiva dei rapporti con i distributori e dei contatti con gli utilizzatori finali del prodotto. L'Autorità ha ritenuto che allo stato attuale Pioneer detenga una posizione dominante sul mercato.

Per quanto concerne i presunti comportamenti abusivi posti in essere dall'impresa, è stato anzitutto accertato che nessun distributore risulta ad essa vincolato da rapporti di esclusiva. Dal procedimento è risultato che Pioneer ha praticato in alcuni casi, attraverso l'attribuzione di dosi-omaggio dei prodotti, sconti nei confronti degli utilizzatori finali equiparabili a sconti-fedeltà. Tuttavia, tali pratiche sono risultate del

tutto sporadiche ed eccezionali. Per quanto riguarda invece i rapporti con i distributori, è stata rilevata una mancata trasparenza delle politiche di sconto poste in essere dall'impresa, che potrebbe favorire comportamenti abusivi da parte di quest'ultima. Tuttavia, è pratica generalizzata anche tra le restanti imprese produttrici di sementi quella di non predisporre contratti scritti con i distributori e di comunicare oralmente le condizioni di prezzo. Date queste circostanze, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero, per il momento, gli estremi di un illecito ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, aggiungendo, comunque, che il giudizio potrebbe essere rivisto qualora perdurasse nel tempo la scarsa trasparenza informativa nei rapporti commerciali con i distributori.

HEINEKEN-MORETTI

Nel maggio 1996 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione da parte della società Heineken Italia Spa (controllata dalla società di nazionalità olandese Heineken Nv) della totalità del capitale sociale della società Birra Moretti Spa. Sia l'impresa acquirente che l'acquisita operano, direttamente e attraverso società controllate, nella produzione e commercializzazione della birra; a ciascuna fanno capo diversi marchi.

Tenendo conto del grado di sostituibilità dal lato della domanda per i consumatori, l'Autorità ha individuato due distinti mercati rilevanti, costituiti rispettivamente dalla birra da asporto, consumata a casa, e dalla birra da mescita, consumata presso pubblici esercizi. La sostituibilità dal lato dell'offerta tra i due mercati è ridotta, in particolare, in ragione della differenziazione dei canali distributivi, essendo il prodotto nel primo caso commercializzato dai punti di vendita della distribuzione commerciale (dettaglio tradizionale e, soprattutto, distribuzione organizzata) e nel secondo caso attraverso i locali pubblici. Il mercato dell'asporto assorbe il 52-53% dei volumi di vendita; nel mercato della mescita, circa la metà dei consumi è rappresentata da birra venduta alla spina.

Per quanto concerne la struttura dell'offerta, gli unici dati disponibili per l'Italia riguardano l'insieme delle vendite di birra, da asporto e da mescita; tuttavia sulla base di stime fornite dalle parti è stato osservato che le quote di mercato detenute da Heineken e Moretti nei due mercati sono analoghe a quelle detenute dalle stesse sul complesso delle vendite di birra in Italia. Prima della concentrazione, il principale operatore del settore

era Peroni, con una quota del 29% sul totale delle vendite di birra. Heineken e Moretti costituivano il secondo e il terzo operatore, con quote rispettivamente del 27% e del 10%. Moretti negli ultimi anni ha mostrato di essere un'impresa particolarmente dinamica e innovativa, raddoppiando a partire dal 1990 la propria quota di mercato. Le importazioni rappresentano circa il 20% dei consumi; esse fanno capo per il 18% a società che distribuiscono esclusivamente prodotti importati, e per il resto alle imprese dotate di una presenza produttiva sul territorio, che svolgono anche attività di importazione e distribuzione in esclusiva di alcuni marchi esteri.

Nel corso del procedimento istruttorio sono state valutate, con riferimento ai due distinti mercati della birra da mescita e da asporto, le possibili conseguenze pregiudizievoli per la concorrenza derivanti dall'operazione attraverso la quale Heineken sarebbe divenuta il principale operatore del settore. Nel mercato della mescita si è osservato, tenuto conto della forte incidenza della birra alla spina e di quella di alta qualità e dell'attuale struttura della distribuzione attraverso pubblici esercizi, che le possibilità di accesso da parte di produttori esteri costituiscono allo stato attuale un forte elemento di pressione concorrenziale.

Nel mercato dell'asporto, invece, le importazioni hanno un'incidenza modesta, circoscritta ai prodotti delle fasce di prezzo più elevate (che rendono possibile il recupero dei costi di trasporto) e più basse (per la cui affermazione non sono necessari investimenti pubblicitari e di immagine). Per i segmenti intermedi delle birre di qualità normale e *premium*, che rappresentano la parte preponderante dei consumi da asporto, la concorrenza effettiva e potenziale esercitata dalle importazioni è irrilevante, in quanto l'introduzione e l'affermazione di un marchio deve essere sostenuta da adeguati investimenti pubblicitari e il costo del trasporto incide in misura significativa sul prezzo finale del prodotto. D'altro canto, anche l'entrata sul mercato italiano attraverso la costruzione di nuovi impianti produttivi è poco probabile, almeno in tempi brevi e su scala significativa, tenuto conto dell'elevato investimento iniziale, della lunghezza dei tempi stimati di recupero degli investimenti (15-20 anni) e del fatto il mercato è considerato maturo, non prevedendosi un significativo sviluppo della domanda nei prossimi anni.

Concentrando l'attenzione sul mercato dell'asporto, l'Autorità ha osservato che in seguito all'operazione Heineken avrebbe acquisito una posizione di leadership, con una quota di mercato del 37%, assorbendo un concorrente particolarmente dinamico; il

secondo operatore presente nel mercato, Peroni, con una quota di mercato di circa il 30% avrebbe mantenuto una posizione equiparabile, anche tenuto conto della notorietà dei marchi e del potere contrattuale nei confronti della grande distribuzione, mentre il terzo e il quarto concorrente (Poretti e Forst) sarebbero venuti a detenere posizioni nettamente distanti da quelle dei primi due operatori. In assenza di concorrenza potenziale, a tale configurazione di tipo duopolistico del mercato avrebbe potuto corrispondere, nella valutazione dell'Autorità, un significativo potere di mercato da parte dei principali operatori.

Nel corso del procedimento, peraltro, Heineken, al fine di superare le obiezioni connesse alle possibili restrizioni della concorrenza risultanti dalla concentrazione, si è impegnata ad alienare, entro un termine predefinito, uno stabilimento produttivo sito in Italia, dotato di una capacità produttiva non inferiore a circa il 5% del mercato nazionale. Gli impegni prevedono inoltre che l'acquirente sia un valido concorrente, effettivo o potenziale, di Heineken, disponga di marchi nel mercato della birra e abbia una quota di mercato non superiore al 20%. L'Autorità ha ritenuto che gli impegni assunti da Heineken, favorendo l'ingresso di un nuovo operatore o il rafforzamento di un concorrente già presente nel mercato italiano, riducessero in modo significativo il rischio della costituzione di una posizione dominante nel mercato della birra da asporto e ha concluso che a tali condizioni la concentrazione non era idonea a eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

INTERNATIONAL TOBACCO-MONOPOLI DI STATO

Nel novembre 1996, a seguito di una denuncia da parte della società International Tobacco Agency, attiva nell'importazione e commercializzazione di tabacchi lavorati, è stata avviata un'istruttoria nei confronti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e di due società ad essa vincolate da contratti di produzione su licenza (Philip Morris Inc. e Fabriques de Tabac Reunies Sa) per presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Il soggetto denunciante segnalava in particolare all'Autorità che l'Amministrazione Monopoli aveva ripetutamente ignorato la domanda di iscrizione in tariffa da esso presentata al fine della commercializzazione in Italia di una linea di sigarette prodotte in Germania e contraddistinte con il marchio "Trussardi".

La normativa del settore dei tabacchi, contenuta nella legge 17 luglio 1942, n. 907, prevedeva che le attività relative alla produzione e commercializzazione del tabacco e dei prodotti da esso derivati fossero oggetto di monopolio fiscale. Tale regime ha subito modifiche sostanziali per effetto del processo di integrazione comunitaria. Nel 1970 è stato abolito il preesistente monopolio della coltivazione, della prima trasformazione, di tutta l'attività di importazione e della vendita di tabacchi greggi. L'Amministrazione Monopoli è tuttora monopolista nella fabbricazione ed esportazione dei tabacchi lavorati sul territorio nazionale e nell'importazione di tabacchi provenienti da paesi extracomunitari; essa inoltre detiene un monopolio di fatto nella distribuzione all'ingrosso dei tabacchi lavorati, indipendentemente dalla loro provenienza.

Per effettuare l'importazione in Italia di tabacchi lavorati in altri paesi CE, è necessaria l'inserzione dei prodotti in apposite tabelle dei prezzi, attraverso un decreto del Ministero delle Finanze sentita l'Amministrazione Monopoli. I produttori o gli importatori per commercializzare sigarette di provenienza comunitaria devono inoltre stipulare contratti di distribuzione con l'Amministrazione. L'introduzione di nuove marche avviene solamente due volte l'anno, previa l'iscrizione in tariffa. Nei contratti di distribuzione, oltre alla previsione di un compenso per l'Amministrazione, vengono fissati i quantitativi commercializzabili di ogni marca di sigarette, prescrivendo che le forniture per gli anni successivi al primo siano commisurate alle vendite dei dodici mesi precedenti.

L'istruttoria è volta ad accertare se l'Amministrazione Monopoli, che svolgendo attività economica è qualificabile come impresa e come tale soggetta al rispetto delle regole di concorrenza, abbia posto in essere comportamenti di abuso di posizione dominante volti ad ostacolare l'accesso di imprese concorrenti al mercato.

PRODOTTI PETROLIFERI

L'evoluzione della normativa

Con il decreto del Presidente della Repubblica del 13 dicembre 1996 "Nuove direttive alle Regioni in materia di distribuzione automatica di carburanti per uso di

autotrazione”² sono state introdotte alcune modifiche nella disciplina del settore della distribuzione di carburanti per autotrazione, nell’intento di favorire il processo di ristrutturazione della rete di distribuzione. Il decreto non comporta mutamenti delle disposizioni in base alle quali l’attività relativa all’installazione e all’esercizio degli impianti di distribuzione automatica di carburanti è soggetta a concessione, rilasciata dalla Regione previa autorizzazione del Comune in cui è ubicato l’impianto³. Resta inoltre in vigore il blocco delle concessioni sancito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 1989, per cui il rilascio di nuove concessioni è condizionato alla rinuncia alle concessioni relative a due impianti installati e funzionanti e all’impegno al loro smantellamento. Viene infine ribadito il criterio in base al quale l’aggiunta di nuove tipologie di carburante o l’installazione di apparecchiature *self service* contigue a quelle esistenti è subordinata alla rinuncia a una concessione relativa a un impianto installato o funzionante e al previo impegno al suo smantellamento.

Le principali novità apportate dal decreto consistono nell’introduzione di una nuova scansione temporale entro cui le società petrolifere possono riutilizzare i decreti di concessione relativi agli impianti chiusi (articolo 2), nella semplificazione sulla base del principio del silenzio-assenso del procedimento per il rilascio dell’autorizzazione all’installazione delle apparecchiature *self-service* (articolo 3), nell’esclusione della possibilità di rinnovo delle concessioni per gli impianti marginali (articolo 5, comma 5), nella indicazione alle Regioni di criteri di revoca delle concessioni a fini di ristrutturazione della rete e nella richiesta a queste ultime di snellire le procedure e monitorare l’evoluzione del settore (articoli 5 e 7). Vengono infine introdotti spazi di flessibilità per la scelta, da parte dei gestori, degli orari di apertura degli impianti, che non potranno essere eliminati attraverso la determinazione di orari uniformi a livello regionale e comunale (articolo 4).

Permangono quindi nel settore della distribuzione di carburanti, nonostante l’ampliamento delle possibilità di scelta degli operatori introdotto dal decreto, i principali ostacoli normativi al dispiegarsi di una effettiva concorrenza che sono stati più volte oggetto di rilievi da parte dell’Autorità (barriere all’entrata connesse al regime

² G.U. n. 70 del 25 marzo 1997.

³ Decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034 e relativo Regolamento di attuazione, decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1971, n. 1269.

concessorio; limitazioni della gamma di prodotti che possono essere venduti presso gli impianti di distribuzione di carburanti⁴).

Gli interventi dell'Autorità

Nel settore sono state condotte due istruttorie in merito ad intese tra imprese petrolifere, riconoscendo in un caso carattere non restrittivo agli accordi esaminati solo successivamente all'introduzione di modifiche al progetto originariamente predisposto dalle imprese (AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ; AGIP PETROLI-KUWAIT PETROLEUM ITALIA). E' stata inoltre conclusa un'indagine conoscitiva di natura generale sui prezzi dei carburanti (PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE) ed è stata effettuata una segnalazione sull'argomento. E' infine tuttora in corso l'indagine conoscitiva sui rapporti tra imprese petrolifere e gestori dei punti di vendita di carburanti per autotrazione (DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE).

AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ

L'istruttoria, avviata nel marzo 1996, ha avuto per oggetto alcuni accordi bilaterali, conclusi negli anni 1993 e 1994 da Agip Petroli Spa con altre società petrolifere (Shell Italia Spa, Tamoil Italia Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, Anonima Petroli Spa, ERG Petroli Spa, SOM Spa), consistenti in permutate di impianti di distribuzione di carburante e aventi il dichiarato intento di razionalizzare l'attività di distribuzione di ciascuna impresa. Gli accordi erano stati comunicati ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. Il procedimento istruttorio avviato dall'Autorità intendeva accertare se il ricorso a permutate di impianti o a contratti reciproci di convenzionamento comportasse limitazioni consistenti della concorrenza sul mercato.

Sotto il profilo formale la permuta di impianti non è stata inquadrata dall'Autorità nell'ambito delle operazioni di concentrazione, in considerazione della natura cooperativa di tali accordi (articolo 5, lettera c) della legge n. 287/90). Per quanto

⁴ Nel corso dell'anno si è registrata, con il decreto del Ministro dell'Industria 17 settembre 1996, n. 561, un'attenuazione dei vincoli preesistenti attraverso un limitato ampliamento della gamma di prodotti *non oil* che possono essere venduti presso i distributori di carburante.

riguarda i mercati analizzati, si è ritenuto opportuno distinguere i mercati degli impianti di distribuzione di carburante per autotrazione sulla rete stradale da quelli sulla rete autostradale. Si è tenuto conto, al riguardo, del fatto che sebbene il prezzo del carburante in autostrada sia di norma superiore a quello applicato dagli impianti sulla rete di strade ordinarie interrompere il percorso autostradale solo per effettuare un rifornimento di carburante non appare, in generale, una soluzione economicamente conveniente. L'estensione geografica dei mercati rilevanti per la rete stradale ordinaria è stata identificata prevalentemente con il territorio di ciascuna provincia; per la rete autostradale, i punti di vendita di carburanti sono stati ritenuti sostituibili dal lato della domanda con quelli limitrofi sulla stessa tratta.

Nel periodo preso in considerazione (1991-1995) e nell'ambito dell'operazione in esame, sulla rete stradale ordinaria sono state effettuate 12 operazioni di permuta, le quali hanno interessato 45 impianti di distribuzione, mentre sulla rete autostradale sono state concluse due permuta, che hanno riguardato sei impianti di distribuzione. Infine, due permuta a carattere "misto" hanno riguardato punti di vendita sia della rete ordinaria (sei impianti) che della rete autostradale (tre impianti).

Gli accordi di permuta sono stati spesso preceduti da altri patti bilaterali di cooperazione, sulla base dei quali una società, pur mantenendo la titolarità dell'impianto, consentiva all'altra di esercitarvi l'attività di distribuzione e di apporvi i propri colori. Nel caso di impianti autostradali, gli accordi hanno avuto luogo tra società presenti su una stessa area di servizio e spesso hanno comportato, oltre all'apposizione di un unico marchio per i due distinti punti vendita anche l'affidamento in gestione ad un medesimo soggetto.

Scopo delle operazioni di permuta, secondo le parti, era la razionalizzazione delle rispettive reti distributive. I vincoli normativi, condizionando l'ottenimento di una nuova concessione sulla rete stradale ordinaria alla restituzione di due concessioni già rilasciate, limitavano in misura significativa le possibilità di ristrutturazione della rete esistente. Attraverso gli accordi di permuta le società petrolifere sono riuscite a riallocare geograficamente parte dei propri impianti di distribuzione senza ridurre il numero di concessioni a loro disposizione. Per quanto riguarda il mercato autostradale, la motivazione addotta dalle società a sostegno delle loro strategie, aventi come effetto

principale l'eliminazione della presenza di due marchi diversi in una medesima area di servizio, è stata principalmente la possibilità di ridurre i costi e migliorare l'efficienza della gestione. Inoltre, veniva sottolineata la minore redditività degli impianti sfavoriti in termini di ubicazione, ossia quelli localizzati nella zona più lontana dall'ingresso dell'area di servizio; secondo l'Autorità, tuttavia, questa motivazione se poteva essere adottata quando vigeva il regime di controllo amministrativo dei prezzi dei carburanti, non è più accettabile ora che le imprese hanno piena libertà nella determinazione dei loro prezzi di vendita. Eventuali inefficienze potrebbero, infatti, trovare soluzione attraverso forme di concorrenza di prezzo, oltreché attraverso una modificazione di altre condizioni di offerta, in modo da compensare gli eventuali svantaggi competitivi derivanti da un'ubicazione sfavorevole attraverso maggiori volumi di vendita. La presenza di un solo marchio in ogni area di servizio comporta, d'altro canto, una riduzione delle possibilità di scelta per il consumatore, che in generale non ha informazione sui prezzi praticati nelle aree di sosta successive gestite da altre società petrolifere.

Al termine dell'istruttoria, conclusa nell'ottobre 1996, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi esaminati, volti a riallocare geograficamente in modo concertato gli impianti di distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento all'eliminazione della pluralità di marchi nelle singole aree autostradali, avessero un carattere restrittivo della concorrenza. Tuttavia, tenuto conto del numero ridotto e del carattere sporadico delle operazioni di permuta realizzate, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi esaminati non fossero di per sé tali da alterare in misura consistente la concorrenza nei mercati interessati.

AGIP PETROLI-KUWAIT PETROLEUM ITALIA

Le società Agip Petroli Spa e Kuwait Petroleum Italia Spa (Kupit) hanno notificato all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, l'intenzione di procedere a una serie di accordi riguardanti in particolare l'attività di raffinazione e la logistica. Tenendo conto della natura fortemente integrata a valle delle due imprese, l'Autorità ha ritenuto necessario analizzare i vari elementi dell'intesa in relazione all'impatto complessivo che da essi sarebbe derivato sul grado di autonomia dei comportamenti delle parti nei mercati della distribuzione in rete di carburanti. E' stata

pertanto avviata un'istruttoria, conclusa nel dicembre 1996, per verificare la conformità degli accordi con l'articolo 2 della legge n. 287/90 che vieta le intese restrittive della concorrenza.

In ordine all'attività di raffinazione, lo schema di intesa prevedeva la partecipazione paritetica delle due società nella Raffineria di Milazzo Spa, precedentemente controllata in esclusiva da Agip. L'iniziativa era diretta, secondo le parti, ad incrementare la capacità di produzione e la competitività dell'impianto; a tale scopo erano state concordate una serie di attività di investimento da intraprendere, sia congiuntamente che, qualora uno dei due soci non avesse voluto partecipare, singolarmente. L'accordo disponeva inoltre che per ottenere la lavorazione delle proprie partite di petrolio grezzo sia Agip che Kupit dovessero stipulare un contratto con la Raffineria di Milazzo, prevedendo per entrambi i soci il diritto di utilizzare non oltre il 50% della capacità di raffinazione degli impianti e la facoltà di incrementare tale quota solamente nel caso in cui la porzione spettante all'altra parte fosse rimasta parzialmente inutilizzata.

L'accordo sulla logistica contemplava, invece, una razionalizzazione delle infrastrutture detenute dalla parti nell'area di Napoli e l'utilizzo da parte di Kupit delle strutture logistiche di Agip nel porto di Livorno, nonché eventualmente nell'area di Marghera. Era inoltre previsto un aumento delle permutate di prodotti finiti tra le due imprese. In particolare, l'accordo stabiliva che Kupit avrebbe assicurato la quantità di prodotto necessaria a soddisfare l'intero fabbisogno di prodotti petroliferi di Agip ed Ip nell'area di Napoli e in cambio avrebbe goduto per un periodo notevolmente più lungo di quello normalmente utilizzato nei contratti di permuta sottoscritti tra società petrolifere, della disponibilità ad approvvigionarsi in tutte le basi Agip e Ip dislocate sul territorio nazionale (per una quantità di prodotto non superiore a quella consegnata ad Agip e Ip nell'area di Napoli). Stabilita una quantità di riferimento da scambiarsi anno per anno, l'accordo prevedeva che essa potesse aumentare su richiesta di una delle parti solo dietro consenso dell'altra. Veniva infine predisposto uno specifico meccanismo di pareggiamento da utilizzare nel caso di scostamenti tra le quantità ritirate dalle due imprese nei rispettivi punti di consegna.

L'Autorità aveva osservato, nel corso dell'istruttoria, che i legami creati tramite l'intesa avrebbero reso assai difficili comportamenti indipendenti delle parti sul mercato, soprattutto alla luce del fatto che, a fronte di consegne ad Agip e Ip sulla sola base di

Napoli, l'utilizzo da parte di Kupit delle infrastrutture logistiche di Agip per il rifornimento della propria rete in un numero assai elevato di mercati locali avrebbe determinato un sostanziale incremento della dipendenza di Kupit dal suo principale concorrente.

A seguito di tali rilievi le parti hanno presentato all'Autorità una nuova versione dell'accordo, in cui è stato eliminato l'obbligo reciproco sia a scambiarsi prodotti, che a soddisfare mediante permuta le rispettive domande totali di prodotti all'interno degli *hinterland* delle basi di ritiro. I rigidi contratti di permuta con quantità stabilite annualmente previsti nella versione precedente dell'accordo sono stati trasformati in diritti di opzione di acquisto e vendita, con una programmazione annuale di tipo mensile.

Inoltre, dal nuovo testo degli accordi, la disponibilità per un lungo periodo di tempo delle infrastrutture logistiche di Agip garantita a Kupit non risultava più condizionata né dalla necessità di un bilanciamento delle quantità ritirate da Kupit con pari acquisti di Agip su Napoli, né da un consenso discrezionale di Agip all'aumento delle quantità scambiate con Kupit, né, infine, dal vincolo di Kupit a dovere utilizzare Agip/Ip quale fornitore esclusivo negli *hinterland* relativi alle basi prescelte. La comunicazione dei quantitativi richiesti con periodicità mensile e non più annuale eliminava, inoltre, la possibilità che si determinasse una perfetta conoscenza *ex ante* da parte della società permutante delle quantità effettivamente ritirate dall'altro contraente sulle proprie basi. Dal momento che risultavano eliminati i principali elementi di rigida cooperazione che avevano condotto a escludere in un primo momento la possibilità di comportamenti indipendenti di Kupit nel mercato della distribuzione di carburanti, l'accordo così modificato non è stato ritenuto dall'Autorità tale da comportare una consistente restrizione della concorrenza nei mercati rilevanti, pur restando impregiudicata la valutazione di possibili effetti di restrizione della concorrenza derivanti dalle concrete modalità di attuazione dell'intesa.

INDAGINE CONOSCITIVA E SEGNALAZIONE SUI PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

Nell'ottobre 1996 è stata conclusa l'indagine conoscitiva, avviata nell'aprile dello stesso anno, sulle modalità di formazione e trasmissione dei prezzi nel settore dei carburanti per autotrazione. L'indagine è stata in primo luogo volta ad approfondire la struttura dell'offerta nel settore. Essa ha evidenziato come il mercato italiano sia caratterizzato da una forma di oligopolio asimmetrico in cui un operatore, Agip

Petroli/Ip, si trova in una posizione di netto predominio nelle successive fasi della raffinazione, della logistica e della distribuzione al dettaglio dei prodotti.

Nell'attività di raffinazione, alla preminenza di Agip si accompagna una persistente situazione di eccesso di capacità produttiva. Nella logistica, ossia con riferimento allo stoccaggio e al trasferimento dei prodotti ai distributori finali, Agip detiene una posizione di assoluta predominanza, sia per il numero e la capacità di depositi controllati che per la loro diffusione geografica sul territorio nazionale. Data la forte asimmetria esistente nelle dotazioni infrastrutturali logistiche delle singole società, si è diffusa tra queste ultime la prassi di rapporti di permuta dei carburanti per rifornire le rispettive reti di distribuzione. Tale assetto comporta che tutte le società petrolifere realizzino, sia pure in diversa misura, contratti di permuta con Agip per il rifornimento di gran parte della propria rete di distribuzione.

L'attività di distribuzione di carburanti, infine, si caratterizza rispetto all'esperienza di altri paesi europei per un elevato grado di concentrazione dell'offerta: le quote di mercato delle prime quattro imprese raggiungono infatti l'80% del mercato. Predominante, ancora una volta, appare la presenza di Agip (a cui fa capo anche il marchio Ip). Tra il 1991 e il 1995, la distribuzione è stata caratterizzata da una notevole stabilità delle quote di mercato delle singole società, nonostante la lunghezza del periodo esaminato, i mutamenti nel regime giuridico in materia di prezzi che si sono succeduti nel tempo (da amministrati, a sorvegliati, a liberi) e l'esistenza di differenze talvolta profonde tra le singole reti aziendali sotto il profilo delle dimensioni, delle quote di mercato e dell'efficienza. Nel mercato operano quasi esclusivamente società verticalmente integrate in tutte le fasi della filiera petrolifera, mentre l'incidenza degli impianti non appartenenti a società petrolifere o ad esse non legati da rapporti di convenzionamento per le proprie forniture è del tutto trascurabile.

Il prezzo dei carburanti per autotrazione, al netto dell'imposizione fiscale, ha manifestato un andamento uniformemente crescente nel corso degli ultimi cinque anni, con una dinamica particolarmente accentuata nel biennio corrispondente alla completa rimozione di ogni controllo amministrativo (1994-1995). E' stato inoltre riscontrato un andamento pressoché uniforme dei prezzi al consumo praticati dalle varie società petrolifere. Le società Agip Petroli ed Esso hanno dato più frequentemente l'impulso iniziale a variazioni dei prezzi, manifestando una sostanziale convergenza nelle loro

politiche di prezzo, mentre le società minori si sono adeguate completamente a tali decisioni.

Le variazioni dei costi delle materie prime (greggio) sono state trasferite sui prezzi, con un breve ritardo. Le strutture dei costi operativi delle varie imprese (commercializzazione, logistica e così via) hanno invece mostrato differenze anche significative per livello e dinamica, contribuendo a determinare, data l'uniformità dei prezzi al consumo, sostanziali divergenze tra i margini netti delle diverse società. Ciò significa che le imprese caratterizzate da minori costi non hanno utilizzato tale vantaggio per sostenere una strategia di differenziazione dei prezzi finali.

E' stato anche osservato come, durante lo stesso periodo, in altri paesi europei si sia invece assistito a una rilevante differenziazione nei prezzi praticati dalle imprese operanti nella distribuzione di carburanti, ascrivibile, in larga misura, alla presenza sul mercato di soggetti non integrati verticalmente nella filiera petrolifera (in particolare, gli esercizi della grande distribuzione) che hanno svolto un importante ruolo di stimolo verso una concorrenza di prezzo. In tali paesi i prezzi industriali hanno subito incrementi inferiori a quelli italiani (in Francia) oppure sono stati soggetti a diminuzioni, anche elevate (nel Regno Unito), comportando così una minore crescita dei prezzi al consumo.

I risultati dell'indagine mostrano che limiti alla concorrenza nella distribuzione dei carburanti in Italia derivano sia dal vigente assetto normativo che dai comportamenti di impresa. Per quanto riguarda il primo aspetto, la rimozione nella primavera 1994 di ogni forma di regolamentazione di prezzo non è stata accompagnata, come era necessario, dall'eliminazione di altri vincoli normativi che continuano a limitare l'entrata sul mercato di nuovi concorrenti e la concorrenza effettiva tra imprese già operanti. In particolare, gli stringenti vincoli normativi all'apertura di impianti o al loro potenziamento hanno disincentivato le imprese dal modificare le proprie strategie commerciali e di investimento a seguito della liberalizzazione dei prezzi. Ne è rimasta anche menomata la possibilità di una ristrutturazione spontanea della rete attraverso la riduzione del numero degli impianti. In altri termini, la cosiddetta liberalizzazione del mercato non ha superato il ristretto confine della libertà di fissazione del prezzo dei carburanti concessa alle imprese.

Tale contesto ha contribuito ad agevolare, in un mercato oligopolistico, comportamenti delle imprese non orientati a una vivace concorrenza di prezzo.

Dal punto di vista propositivo l'indagine ha confermato, per quanto riguarda l'assetto normativo, la necessità di pervenire in modo sollecito a una completa liberalizzazione del mercato. Solo l'eliminazione delle perduranti barriere all'entrata che caratterizzano la distribuzione in rete dei carburanti sembra in grado di assicurare una promozione effettiva della concorrenza. Per agevolare l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti dovrebbe anzitutto essere eliminato il regime concessorio previsto dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034, ispirato a una logica di programmazione della rete, sostituendolo con un regime di autorizzazione volto alla tutela di interessi generali connessi in particolare agli aspetti di urbanistica, protezione dell'ambiente e sicurezza degli impianti. Inoltre, per garantire la possibilità di potenziamento degli impianti esistenti e la piena autonomia decisionale delle imprese, andrebbe eliminata la norma in base alla quale il rilascio dell'autorizzazione per il potenziamento degli impianti (aggiunta di nuovi carburanti o installazione di apparecchiature self-service) è subordinato alla rinuncia di un decreto di concessione relativo a un altro impianto installato e funzionante (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 settembre 1989). I procedimenti amministrativi in materia di impianti dovrebbero essere non solo estranei a qualsiasi finalità di controllo della struttura dell'offerta, ma anche ulteriormente semplificati, come è già parzialmente avvenuto con le modifiche introdotte dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1992, n. 300 in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che prevede il meccanismo del silenzio-assenso nel caso dell'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione automatica di carburante. Dovrebbe infine essere favorito l'ampliamento dell'attività commerciale degli impianti di distribuzione, nella duplice direzione di estendere la gamma dei prodotti in vendita, superando le disposizioni restrittive in materia di tabelle merceologiche e di rimuovere le limitazioni esistenti a livello regionale o comunale in materia di orari di apertura e di turni degli impianti, assicurando la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa.

Raccomandazioni analoghe in merito all'assetto normativo erano state espresse dall'Autorità in una segnalazione al Parlamento e al Governo nel 1993⁵. Esse, a distanza di quattro anni non solo conservano piena validità ma acquistano semmai un carattere di ancora più urgente necessità dopo l'esperienza di un biennio di deregolamentazione incompleta e di concorrenza mancata.

Per quanto riguarda invece i comportamenti delle imprese, l'indagine conoscitiva ha evidenziato che nel presente contesto i meccanismi di permuta dei carburanti posti in essere dalle società petrolifere, pur assicurando un miglioramento delle condizioni di offerta, hanno consolidato rapporti di cooperazione e di scambio di informazioni fra le società in grado di eliminare qualsiasi incentivo ad azioni concorrenziali. La posizione dominante detenuta da Agip nell'attività di logistica costituisce attualmente un rilevante ostacolo alle possibilità di sviluppo di politiche indipendenti e non cooperative sui mercati della distribuzione da parte delle altre imprese, che dipendono in varia misura dal sistema logistico di Agip. Tale risultato potrebbe essere perseguito attraverso scelte di dismissione nell'ambito del processo di privatizzazione dell'Agip, oppure attraverso la creazione di una società comune alla quale vengano conferiti gli impianti di stoccaggio di tutte le società petrolifere, aperta all'ingresso di nuovi soggetti, nell'ottica di trasformare l'attività logistica in un servizio neutrale, non più condizionato dagli interessi delle imprese presenti nel mercato della distribuzione. Tale assetto, se fondato sull'obbligo di contrarre su basi non discriminatorie con chiunque ne faccia richiesta, potrebbe in un modificato contesto normativo agevolare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Nel marzo 1997 l'Autorità ha formalmente ribadito, in un parere espresso al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Industria e al Ministro del Tesoro ai sensi dell'articolo 22, la necessità di rimuovere le descritte restrizioni normative e strutturali al funzionamento del mercato, al fine di promuovere una maggiore concorrenza di prezzo nella distribuzione in rete di carburanti. L'occasione dell'intervento è stata fornita dai recenti aumenti di prezzo dei carburanti per autotrazione che hanno ulteriormente accentuato il differenziale tra il prezzo medio industriale italiano e quello degli altri principali paesi europei. Al 10 marzo 1997, il prezzo industriale per la benzina super, con e senza piombo, risultava in Italia rispettivamente di 71 lire e di 67

⁵ Bollettino n.14/93.

superiore a quello medio dell'Unione europea. Tali differenze, secondo l'Autorità, vanno appunto poste in relazione all'elevato margine lordo che caratterizza la distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione in Italia e ai fattori, normativi ed economici, che hanno sinora ostacolato il funzionamento della concorrenza in questo mercato.

PRODOTTI CHIMICI E FARMACEUTICI

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha effettuato una segnalazione relativa alle modalità di affidamento del servizio di fornitura di bollini autoadesivi per specialità medicinali (SEGNALAZIONE SULLE FORNITURE DI MATERIALI AUTOADESIVI PER SPECIALITÀ MEDICINALI) ed ha avviato due istruttorie in merito a operazioni di concentrazione tra imprese produttrici di adesivi (HENKEL-LOCTITE) e tra produttori di carbonato di sodio (SOLVAY-SODI). E' in corso un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore farmaceutico.

SEGNALAZIONE SULLE FORNITURE DI MATERIALI AUTOADESIVI PER SPECIALITÀ MEDICINALI

Nel novembre 1996 è stata inviata al Ministro della Sanità e al Ministro del Tesoro una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge, riguardo a possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'applicazione del decreto del Ministro della Sanità del 29 febbraio 1988⁶ recante la disciplina per l'impiego, nelle confezioni delle specialità medicinali, di bollini autoadesivi a lettura automatica. In particolare, l'intervento dell'Autorità riguarda il sistema di sicurezza, volto ad impedire le falsificazioni di bollini, istituito dal decreto e incentrato sull'intervento diretto dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Più in dettaglio, l'articolo 4 del decreto prescrive che, a fini di sicurezza, le imprese farmaceutiche si approvvigionino di bollini esclusivamente presso il Poligrafico, il quale assicura modalità di fornitura adeguate alle esigenze produttive delle imprese destinatarie avvalendosi "*anche, sotto la sua responsabilità, di un adeguato numero di aziende fiduciarie, secondo necessità*". Tale norma, finalizzata ad

⁶ G.U. n. 79 del 5 aprile 1988.

impedire che il Servizio Sanitario Nazionale, a causa di azioni fraudolente, si trovi a eseguire prestazioni non dovute, consente al Poligrafico un ampio margine di discrezionalità nella scelta delle imprese a cui affidare il servizio di fornitura dei bollini destinati alle specialità mediche.

Sebbene la tutela delle esigenze di sicurezza trovi puntuale riconoscimento nelle direttive comunitarie in materia di appalti di pubbliche forniture e, di conseguenza, nei provvedimenti nazionali di attuazione delle medesime⁷, gli stessi organi comunitari hanno sancito il principio secondo il quale eventuali ragioni di sicurezza non sono sufficienti a giustificare la non applicabilità delle norme sugli appalti. A tal fine occorre, infatti, dimostrare che uno specifico e concreto interesse pubblico degno di tutela possa essere concretamente perseguito solamente attraverso misure che, rispetto alle normali regole previste per gli appalti, introducono minori distorsioni della concorrenza⁸.

In merito al caso in esame, è evidente che l'esigenza di limitare eventuali frodi, atte ad aggravare gli oneri economici a carico del Servizio Sanitario Nazionale e a ostacolare il suo corretto funzionamento, rappresenta un interesse pubblico meritevole di tutela. Tuttavia, l'Autorità ha segnalato che tale interesse potrebbe essere protetto con minori restrizioni della concorrenza prevedendo che il Poligrafico compia una prima selezione delle imprese fornitrici, limitandosi a valutare il possesso da parte di queste ultime di requisiti oggettivi e trasparenti idonei a soddisfare le esigenze di sicurezza, e che l'assegnazione degli appalti sia lasciata a una successiva fase di gara.

HENKEL-LOCTITE

Alla fine di febbraio 1997 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, al 31 marzo ancora in corso, nei confronti delle società Henkel Spa e Loctite Italia Spa, a seguito dell'acquisizione da parte del gruppo tedesco Henkel del controllo della Loctite Corporation e di tutte le società facenti parte dell'omonimo gruppo statunitense, comprese la società con sede in Italia Loctite Italia Spa e la sua controllata Loctite FAS Spa. Il procedimento istruttorio è volto ad accertare se tale operazione di concentrazione sia in grado di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione

⁷ Decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, recante il testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture in attuazione delle direttive n. 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE (cfr., in particolare, articolo 4).

⁸ Corte di Giustizia CE, sentenza 5 dicembre 1989, Causa 3-88, *Commissione c. Repubblica italiana*, in Raccolta, 1989, pag. 4035.

dominante nei mercati degli adesivi e sigillanti riducendo in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel territorio nazionale.

Il settore interessato dall'operazione è costituito dagli adesivi e sigillanti per uso industriale e domestico. Nell'ambito degli utilizzi industriali, la società Henkel, attraverso l'acquisizione della Loctite, rafforzerà significativamente la propria posizione in quei mercati in cui esiste una sovrapposizione dell'attività delle parti (ovvero per gli adesivi cianoacrilici e anaerobici), ampliando la propria gamma di prodotti adesivi per l'industria nonché il numero di imprese servite. Nel comparto della rivendita di adesivi per uso professionale e domestico appare a una prima analisi che, in seguito all'acquisizione, Henkel verrebbe a detenere sui mercati nazionali quote di mercato particolarmente elevate e una gamma di prodotti adesivi molto ampia. Essa inoltre acquisirebbe alcuni marchi particolarmente conosciuti in Italia e sarebbe in condizioni di rafforzare ulteriormente la propria rete distributiva.

L'Autorità ha poi preso nuovamente in esame l'operazione con la quale nel novembre 1995 Henkel aveva acquisito il ramo d'azienda della società Pelikan che commercializza articoli di cancelleria, quali colle liquide, cuscinetti, tamponi, correttori, ecc. Questa operazione era stata comunicata contestualmente alla costituzione della società DHP Spa, partecipata al 51 per cento da Henkel e al 49 per cento da Pelikan, allo scopo di commercializzare i prodotti di cancelleria delle due società.. Le parti, infatti, nel dare comunicazione dell'operazione non avevano informato l'Autorità del fatto che la DHP Spa avrebbe anche distribuito le colle dal marchio Vinavil, in virtù di un preesistente contratto di distribuzione che garantiva a Pelikan la commercializzazione in esclusiva di questi prodotti alle cartolerie. Pertanto, contestualmente all'istruttoria in merito all'acquisizione del controllo della società Loctite, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, della legge n. 287/90, riguardo all'operazione di costituzione della società DHP.

SOLVAY-SODI

L'istruttoria, avviata nel febbraio 1997, riguarda l'acquisizione, da parte della Solvay Sa, società di nazionalità belga prevalentemente attiva nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione di alcali e perossidati (tra cui il carbonato di sodio), del controllo della società bulgara Sodi p.l.c. Devnja, attiva nello stesso settore, attualmente in fase di privatizzazione.

Il mercato interessato dall'operazione è quello del carbonato di sodio (o soda), prodotto utilizzato principalmente nell'industria del vetro. Solvay è il principale produttore di carbonato di sodio nell'Unione europea; l'impresa dispone di impianti produttivi in molti paesi, è integrata a monte nella produzione di sale (una fra le materie prime necessarie per produrre soda) e rappresenta il fornitore di riferimento di gran parte dei principali utilizzatori (in particolare dei produttori di vetro). In Italia la società Solvay è l'unica impresa dotata di impianti di produzione di carbonato di sodio e detiene una posizione di quasi monopolio sul mercato. Il secondo operatore è costituito proprio dalla società Sodi che, pur disponendo di un solo impianto produttivo a Varna (Bulgaria), ha recentemente conseguito significative quote di mercato in altri paesi, tra cui in particolare l'Italia, configurandosi come uno dei più dinamici operatori del settore.

Tenuto conto dei fattori economici e connessi alla politica commerciale (dazi doganali nei confronti delle importazioni dai paesi extraeuropei e, limitatamente alle importazioni dagli Stati Uniti, dazi antidumping) che ostacolano una significativa espansione delle quote di mercato di altri operatori e l'affermazione di nuovi concorrenti nel mercato del carbonato di sodio, l'istruttoria è volta ad accertare se la prospettata operazione di concentrazione possa dar luogo a un rafforzamento della posizione dominante di Solvay tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

CEMENTO E CALCESTRUZZO

L'evoluzione del settore

Il settore del cemento continua ad essere interessato da una vivace attività di concentrazione, che coinvolge anche i mercati a valle del calcestruzzo. Nell'anno trascorso il gruppo Calcestruzzi (già Calcestruzzi Spa), che già controllava la società greca Heracles, ha rafforzato la propria posizione sul mercato del cemento in Grecia attraverso l'acquisizione del controllo della società Halkis; alle società Heracles e Halkis fa capo una parte rilevante delle importazioni di cemento in Italia. E' invece entrata nel mercato italiano, attraverso l'acquisizione di società appartenenti al gruppo Adriasebina Cementi, l'impresa francese Lafarge, importante operatore europeo nei settori del cemento e del calcestruzzo.

Il gruppo Italcementi, che è il principale produttore di cemento in Italia, ha acquisito nel periodo esaminato il controllo della società Cemencal e di due società proprietarie di terminali per le importazioni di cemento localizzati nei porti di La Spezia, Ancona e Ortona. Italcementi ha inoltre recentemente notificato all'Autorità l'intenzione di acquisire il controllo della società Calcestruzzi Spa (del gruppo Calcimento), primo operatore italiano nel settore del calcestruzzo ed unico presente in quasi tutte le regioni del paese, eccettuate la Calabria e il Trentino Alto Adige.

Gli interventi dell'Autorità

MERCATO DEL CALCESTRUZZO DI OLBIA

Il procedimento, concluso nel marzo 1997, è stato avviato dall'Autorità a seguito di una denuncia relativa a presunti accordi restrittivi della concorrenza intercorsi negli anni 1992-1993 tra le società Unicalcestruzzi Spa, Calcestruzzi Spa e Calcestruzzi Dau Srl, in relazione alle vendite di calcestruzzo nell'area di Olbia. Ulteriori informazioni hanno indotto l'Autorità a verificare anche la continuazione dei predetti accordi negli anni successivi, cui ha partecipato, oltre alle menzionate imprese, Italcilcestruzzi Spa. Quest'ultima società ha iniziato a produrre calcestruzzo nell'area di Olbia soltanto nel 1993 in seguito all'acquisizione di alcuni impianti. Considerato il coinvolgimento di Unicalcestruzzi, Italcilcestruzzi e Calcestruzzi, operanti in vari mercati locali della Sardegna, l'istruttoria è stata diretta ad accertare anche un eventuale coordinamento delle politiche commerciali delle suddette società in altri mercati locali del calcestruzzo in Sardegna.

Nel corso del procedimento è stato verificato che le imprese oggetto dell'istruttoria hanno effettivamente realizzato accordi volti alla ripartizione delle vendite e alla fissazione dei prezzi del calcestruzzo in diversi mercati della Sardegna.

Relativamente all'area di Olbia, gli accordi riscontrati comprendono la predisposizione di listini prezzi concordati, la determinazione consensuale degli sconti massimi, l'uniformazione delle condizioni relative alle prestazioni accessorie e, per quanto concerne la ripartizione del mercato, la ripartizione dei singoli clienti e

l'adozione del cosiddetto sistema delle carature⁹. L'attività di coordinamento delle politiche commerciali nell'area di Olbia si è realizzata mediante incontri e riunioni tra i rappresentanti delle imprese e attraverso lo scambio di informazioni, volto, tra l'altro, ad assicurare l'attuazione del sistema di ripartizione delle quote di mercato. La consistenza dell'impatto concorrenziale degli accordi risulta evidente considerando che nel periodo 1992-1993 le società Unicalcestruzzi, Calcestruzzi e Dau detenevano complessivamente una quota di mercato pari all'80% e che, successivamente all'adesione all'accordo da parte di Italcalcestruzzi, all'intesa è venuta a partecipare la totalità delle imprese operanti nel mercato.

Sono inoltre stati riscontrati accordi restrittivi della concorrenza tra le società Italcalcestruzzi e Calcestruzzi nei mercati di Cagliari, Carbonia, San Gavino e Oristano, dove tali società detengono complessivamente quote di mercato consistenti (rispettivamente, 42%, 60%, 67% e 52%). Gli accordi, aventi ad oggetto la fissazione dei prezzi e la ripartizione dei mercati, hanno trovato attuazione tramite incontri e scambi di informazioni.

Le risultanze istruttorie hanno altresì confermato come gli equilibri sui mercati del calcestruzzo siano strettamente connessi alla situazione concorrenziale prevalente nel mercato a monte del cemento. Al fine di ostacolare la minaccia competitiva rappresentata dalle importazioni di cemento in Sardegna, i produttori di cemento avevano infatti negli anni passati attuato politiche difensive miranti ad accrescere il controllo dei mercati di sbocco, anche attraverso comportamenti posti in essere nella vendita del calcestruzzo¹⁰. L'istruttoria ha mostrato che, una volta ottenuto l'effetto di disincentivare gli acquisti di cemento importato, le imprese di calcestruzzo controllate dai cementieri hanno attivamente perseguito strategie volte a ridefinire gli equilibri nei mercati attraverso accordi con i concorrenti.

⁹ Con il sistema delle carature ogni concorrente è tenuto a rispettare le quote di vendite definite nell'accordo durante il periodo di vigenza dello stesso. In particolare, in caso di superamento delle carature le società devono compensare e ristabilire gli equilibri iniziali mediante la riduzione delle proprie quote di mercato (ad esempio, attraverso la rinuncia ad alcuni lavori) o attraverso il pagamento di una somma ai concorrenti.

¹⁰ Si rinvia al riguardo alla decisione dell'Autorità riguardante il caso TEKAL-ITALCEMENTI, illustrata nella Relazione annuale relativa al 1994.

Le intese intercorse tra Unicalcestruzzi, Calcestruzzi, Dau e Italcalcestruzzi nel mercato di Olbia e quelle tra Calcestruzzi e Italcalcestruzzi nei mercati di Cagliari, Carbonia, Oristano e San Gavino sono state ritenute in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge. E' stata pertanto richiesta alle imprese la cessazione immediata dei comportamenti illeciti e l'astensione, in futuro, da analoghe intese.

Considerata la gravità e la durata delle infrazioni riscontrate, sono state comminate sanzioni pecuniarie nella misura, rispettivamente, di 857 e 36 milioni ad Italcalcestruzzi e Unicalcestruzzi (5% del fatturato) e di 598 milioni a Calcestruzzi (3% del fatturato), mentre a Dau, tenuto conto delle diverse motivazioni e modalità di partecipazione all'intesa, non è stata applicata alcuna sanzione.

MATERIALE ROTABILE E FERROVIARIO

FERROVIE DELLO STATO-FERCOMIT

Nel gennaio 1994 l'Autorità, a seguito di una segnalazione da parte di alcune imprese, aveva avviato un'istruttoria nei confronti delle Ferrovie dello Stato Spa, del consorzio Fercomit e di alcune tra le maggiori imprese operanti nel settore della produzione, fornitura e messa in opera di materiali per armamento ferroviario, (Ilva Spa, Acciaierie e Ferrerie Piombino srl, Dalmine Spa, Omse Spa, Cipaf, Consorzio strade ferrate, Ipa Spa, Cepiv Spa, Consorzio bonifica acustica e sistemi ecologici, Ipa Engineering Spa) in relazione alla costituzione da parte di queste società del consorzio Fercomit e alla stipula di una convenzione tra Ferrovie dello Stato e il Consorzio stesso, entrambe avvenute nel dicembre 1992. La convenzione prevedeva l'affidamento al Consorzio stesso, per un periodo di cinque anni rinnovabile per altri quattro anni, di tutti i lavori e le forniture di materiale relativi all'armamento ferroviario sulla rete delle Ferrovie dello Stato, con particolare riferimento ai lavori di rinnovamento dei binari, alla fornitura in opera dei materiali di armamento e allo smaltimento dei materiali di risulta. L'istruttoria dell'Autorità era volta a valutare se l'attività del Consorzio costituisse una intesa restrittiva della concorrenza, avendo come oggetto o effetto la ripartizione delle commesse tra le singole imprese consorziate.

Successivamente, sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità, nel maggio 1994, ha ritenuto che l'accordo mediante il quale era stato costituito il Consorzio

Fercomit non costituisse un'intesa lesiva della concorrenza¹¹. In particolare, le consorziate operavano in distinti stadi del processo produttivo o in mercati geograficamente distinti e non potevano essere considerate tra loro concorrenti. Dall'analisi dello Statuto poi il Consorzio risultava essere aperto, su base non discriminatoria, alla partecipazione di imprese terze, mentre, d'altro canto, le singole consorziate restavano libere di prendere parte "a gare di appalto o forniture (...) anche in concorrenza con altre imprese facenti parte del Consorzio" qualora il Consorzio stesso non avesse inteso partecipare.

Senonché nel corso del procedimento istruttorio il TAR Lazio, su istanza di un gruppo di imprese escluse dal Consorzio, aveva annullato, con sentenza 31 gennaio 1994, la delibera che approvava la Convenzione tra Ferrovie dello Stato e Fercomit. Tale sentenza era stata in seguito impugnata al Consiglio di Stato sia da parte delle imprese aderenti al Consorzio sia da parte delle Ferrovie dello Stato. Pertanto l'Autorità aveva ritenuto opportuno attendere che il Consiglio di Stato si pronunciasse, deliberando a tal fine la sospensione del procedimento istruttorio, relativamente alla valutazione della Convenzione tra Ferrovie dello Stato e Fercomit, fino al passaggio in giudicato della sentenza.

Nell'agosto 1996, in seguito alla decisione del Consiglio di Stato con la quale venivano respinti i suddetti ricorsi, l'Autorità ha deliberato la chiusura del procedimento istruttorio, per il venir meno delle fattispecie suscettibili di costituire violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90. Infatti alla stipula della Convenzione non è seguita alcuna applicazione pratica, in quanto le Ferrovie dello Stato nell'affidare le commesse relative all'armamento ferroviario negli anni 1994-95 hanno fatto ricorso a gare d'appalto a carattere sia nazionale che europeo. Tale cambiamento di strategia si inserisce in una più generale modifica dei comportamenti di acquisto da parte delle Ferrovie dello Stato, che a seguito anche di alcuni interventi dell'Autorità, hanno iniziato a dare concreta attuazione a quanto previsto dalla Direttiva comunitaria 90/531/CE relativa agli appalti nei settori di pubblica utilità.

¹¹ Relazione annuale relativa all'anno 1994.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Gli interventi dell'Autorità

Nel periodo in esame sono state avviate due istruttorie riguardo a presunte intese restrittive della concorrenza nei confronti, rispettivamente, dei principali produttori di vetro cavo per uso alimentare e di imprese produttrici di esplosivi per uso civile (PRODUTTORI DI VETRO CAVO; OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA); è stata inoltre effettuata una segnalazione sulla normativa relativa alla produzione e commercializzazione di accendini (SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA RELATIVA AGLI APPARECCHI DI ACCENSIONE).

PRODUTTORI DI VETRO CAVO

A seguito di una segnalazione da parte di alcune associazioni industriali di categoria aderenti a Federalimentare, nell'aprile 1996 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria per presunta violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, nei confronti delle principali imprese produttrici di vetro cavo alimentare operanti in Italia.

La segnalazione ricevuta denunciava in particolare l'attuazione parallela e concomitante da parte dei produttori di vetro cavo di una nuova politica commerciale per la fatturazione degli imballaggi (pianali e interfalde) utilizzati per consegnare i contenitori di vetro cavo (bottiglie e vasi). A partire dal 1° gennaio 1996, tutti i produttori di vetro cavo considerati hanno infatti inserito nei propri contratti di vendita una clausola volta a impegnare i propri clienti, al momento dell'acquisto dei contenitori di vetro, a comperare anche i relativi accessori di confezionamento, che potevano essere poi rivenduti alle imprese vetrarie a un prezzo inferiore rispetto a quello pagato.

Successivamente ad accertamenti istruttori, ispezioni e richieste di informazioni, sono emersi elementi tali da fare ritenere possibile l'esistenza di una più ampia intesa fra le imprese produttrici di vetro cavo alimentare, riguardante in particolare la fissazione dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali per le vendite di bottiglie e altri contenitori di vetro cavo per alimenti. Sono stati riscontrati, tra l'altro, legami strutturali

tra alcune delle imprese parti del procedimento e indizi di un sistema di scambio di informazioni dettagliate tra imprese concorrenti. L'Autorità ha pertanto deliberato, nel settembre 1996, l'ampliamento dell'istruttoria con riferimento a questi aspetti.

OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA

Nel novembre 1996 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunta violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti di alcune imprese attive nella produzione di esplosivi per uso civile (Cheddite Italia Spa, Dinamite Dipharma Spa, Internazionale Esplosivi Srl, Mangiarotti Spa, Polverifici Benedetto Cocciuti Srl, Pravisani Spa, Sipe Nobel Srl, Sme Srl, Sorlini Srl, Sei-Società Esplosivi Industriali Spa) e di un'impresa operante nella commercializzazione di questi prodotti, Italesplosivi Spa, il cui capitale sociale è detenuto da alcune delle imprese produttrici.

Nel 1975 la Commissione delle Comunità Europee aveva condotto un'indagine riguardo ad accordi volti a disciplinare le condizioni di vendita di esplosivi intercorsi tra Italesplosivi e alcune delle società produttrici italiane. La Commissione aveva rilevato come tali accordi, realizzati attraverso mandati di vendita in esclusiva attribuiti a Italesplosivi, prevedendo meccanismi di fissazione dei prezzi e dei costi, il contingentamento delle quote e numerosi altri vincoli, fossero in contrasto con le norme in materia di tutela della concorrenza.

A seguito di tali rilievi le parti avevano modificato i termini delle intese in essere. Da un primo esame della documentazione pervenuta all'Autorità sembrerebbe, tuttavia, che le società si siano limitate a modifiche meramente formali degli accordi, mantenendo inalterata la sostanza degli stessi. L'istruttoria avviata è volta quindi a verificare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra i principali operatori italiani nel settore degli esplosivi da mina, finalizzata alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione della produzione e delle vendite, nonché a valutare in tale contesto il ruolo eventualmente svolto da Italesplosivi quale strumento per il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese.

SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA RELATIVA AGLI APPARECCHI DA ACCENSIONE

Nel luglio 1996, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti del Senato

della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro delle Finanze e al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato in merito a distorsioni della concorrenza derivanti dalla vigente normativa in materia di apparecchi di accensione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, e dell'articolo 8 del decreto legge 20 aprile 1971 n. 163, convertito nella legge 18 giugno 1971 n. 376, recante disposizioni concernenti il regime fiscale degli apparecchi di accensione, sono vietate in Italia la fabbricazione, l'importazione, la distribuzione, la cessione e la vendita di apparecchi di accensione a scopo pubblicitario e sono previste sanzioni in caso di inottemperanza a tale divieto. L'Autorità ha posto in evidenza che tali disposizioni creano una rilevante disparità di trattamento tra le imprese attive nella produzione e distribuzione di accendini e quelle che fabbricano e commercializzano fiammiferi, per le quali non è disposto alcun divieto di apporre marchi o emblemi a scopo pubblicitario.

In considerazione del fatto che fiammiferi e accendini, tenuto conto della sostituibilità dal lato della domanda, si situano in un medesimo mercato, nella segnalazione è stato fatto presente che la normativa comporta distorsioni della concorrenza che non appaiono giustificate da esigenze di interesse generale. Pertanto, è stata evidenziata l'opportunità dell'abrogazione degli articoli 3, comma 7, e 8 della legge n. 376/71.

PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA E GAS

ENERGIA ELETTRICA

Gli orientamenti comunitari in materia di energia elettrica

Nel dicembre 1996 è stata approvata la direttiva di armonizzazione n. 96/92/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri della Comunità Europea¹², che stabilisce un insieme di norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. La direttiva, che dà avvio alla seconda fase del processo di liberalizzazione del settore dell'elettricità, è frutto di una lunga mediazione tra la Commissione e gli Stati membri

¹² GUCE L 27 del 30 gennaio 1997.

nel corso della quale si sono confrontate posizioni diverse circa il grado di concorrenza da introdurre negli stadi della produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica.

L'originaria versione della direttiva, presentata dalla Commissione nel corso del 1992, conteneva una serie di norme decisamente orientate alla realizzazione di un contesto concorrenziale all'interno della Comunità, le quali sono state successivamente oggetto di rilevanti modifiche volte a evitare che, in presenza di approcci diversi da parte degli Stati membri, potessero emergere squilibri per quanto concerne il grado di apertura concorrenziale dei rispettivi sistemi elettrici nazionali e a garantire che il processo di integrazione dei relativi mercati possa svolgersi in un contesto di reciprocità. In sostanza ciò è stato ottenuto introducendo una maggiore gradualità nell'evoluzione dei mercati, soprattutto nelle fasi della vendita di energia elettrica all'ingrosso e della distribuzione di elettricità agli utenti finali.

La versione definitivamente approvata prevede una progressiva liberalizzazione della produzione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica tesa a fare emergere, sia pure in tempi relativamente lunghi (9-10 anni), un elevato grado di concorrenza nel settore. Saranno pertanto favoriti quei paesi che per primi saranno in grado di indirizzare l'evoluzione del sistema verso assetti di mercato sempre più aperti abbandonando progressivamente le condizioni di monopolio che ancora prevalgono nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea.

La direttiva prevede una parziale liberalizzazione dell'accesso al mercato della generazione e della compravendita di energia elettrica all'ingrosso. Gli Stati membri dovranno, infatti, consentire la costruzione e la gestione di impianti di generazione a soggetti scelti attraverso sistemi di autorizzazione o appalto. Inoltre, è garantita ai produttori la possibilità di concludere direttamente contratti con clienti definiti "idonei". Allo stadio attuale, tale categoria comprende le utenze industriali con consumi annui superiori ai 40 GWh, soglia di consumi che dovrà essere progressivamente ridotta fino a raggiungere i 9 GWh sei anni dopo l'entrata in vigore della direttiva. La direttiva vincola inoltre gli Stati membri a includere tra i clienti idonei le società di distribuzione, anche se limitatamente agli acquisti destinati a clienti designati come idonei nell'ambito della loro rete di distribuzione. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, viene lasciata invece agli Stati membri la scelta di qualificare come idonee le società di distribuzione

nell'esercizio della loro attività di distribuzione alla generalità degli utenti, dando loro la libertà di rifornirsi direttamente presso i produttori.

Con riferimento alle infrastrutture di rete, la direttiva adotta una posizione improntata alla massima flessibilità: sia per la trasmissione che per la distribuzione è consentito il mantenimento di forme di controllo centralizzato da parte di un soggetto incaricato della gestione, della manutenzione e dello sviluppo della rete nonché, nel caso della trasmissione, dei dispositivi di interconnessione e del dispacciamento degli impianti di generazione situati nel suo ambito di attività. Tuttavia, non sono escluse opzioni diverse, basate su una pluralità di società di trasmissione e/o di distribuzione operanti in differenti aree territoriali. In questo contesto, è prevista la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico e regolamentazioni tariffarie alle società di distribuzione per garantire il pari trattamento degli utenti.

In ordine all'organizzazione societaria dell'industria dell'elettricità, la direttiva introduce il vincolo alla separazione contabile delle attività svolte nei diversi segmenti della generazione, trasmissione e distribuzione di imprese verticalmente integrate (principio dell'*unbundling*). Inoltre, per evitare comportamenti discriminatori nei confronti di produttori e distributori di elettricità, la direttiva richiede esplicitamente che il gestore della trasmissione e del dispacciamento sia un soggetto indipendente, almeno da un punto di vista gestionale, dalle altre attività non connesse con il sistema di trasmissione.

Nel definire l'organizzazione dell'accesso alle reti da parte dei produttori, dei fornitori di elettricità e dei clienti idonei, la direttiva prevede che gli Stati membri possano adottare il cosiddetto sistema dell'"accesso negoziato dei terzi alle reti" oppure ricorrere alla figura del cosiddetto "acquirente unico". Nella prima ipotesi, i produttori, i fornitori e i clienti idonei contrattano direttamente con i gestori l'accesso alle reti di trasmissione e di distribuzione, nella seconda ipotesi possono ricorrere alla mediazione dell'acquirente unico, incaricato di centralizzare, in ciascuna area coperta dal gestore della rete, gli acquisti di energia elettrica dai produttori. In entrambe le ipotesi i clienti idonei possono liberamente contrattare con i fornitori i contratti di fornitura di elettricità, mentre l'acquirente unico è tenuto ad acquistare e a rivendere ai clienti idonei i relativi contratti allo stesso prezzo, al netto dei costi della trasmissione. Il gestore della rete di trasmissione può comunque rifiutare l'accesso alle reti in assenza di sufficiente capacità. Inoltre, qualora l'accesso alle reti di trasmissione e di distribuzione sia

regolamentato ovvero sia mediato dalla figura dell'acquirente unico, la direttiva chiede agli Stati membri di prendere le misure necessarie affinché le tariffe siano pubbliche e non discriminatorie.

La direttiva prevede in ogni caso la possibilità per i produttori di rifornire mediante linea diretta i propri impianti, le società controllate e i clienti idonei. Tale possibilità è però soggetta ad autorizzazione, che può essere negata laddove risulti ostacolato il perseguimento degli obiettivi di interesse generale.

Infine, la direttiva comunitaria riconosce la possibilità di incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili e assimilate prevedendo che, a fini di protezione ambientale, possa essere data una precedenza nel dispacciamento degli impianti di generazione agli impianti che impiegano "fonti energetiche o rifiuti rinnovabili, ovvero che assicurano la produzione mista di calore e di energia elettrica".

La situazione italiana

Documento sulle "Linee guida per il recepimento della direttiva dell'Unione europea sul mercato interno dell'elettricità e per la riforma del settore elettrico italiano"

Nel gennaio 1997 la Commissione consultiva per l'individuazione dei metodi, delle procedure, delle priorità e delle scelte di merito più idonee al fine di promuovere la liberalizzazione nel mercato italiano dell'energia, la progressiva concorrenza tra produttori, le migliori garanzie a favore degli utenti e della tutela ambientale, istituita presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato con decreto ministeriale del 24 settembre 1996, ha concluso i suoi lavori approvando all'unanimità un documento recante uno schema delle "linee guida per il recepimento della direttiva dell'Unione europea sul mercato interno dell'elettricità e per la riforma del settore elettrico italiano".

Nelle *Linee guida*, la Commissione consultiva ha delineato una serie di strumenti di recepimento della direttiva n. 96/92/CE e alcune misure volte al riassetto del settore elettrico, anche in previsione della prevista privatizzazione dell'Enel, che risultano sostanzialmente in linea con i suggerimenti in merito alle modalità di liberalizzazione

del settore più volte formulati dall'Autorità¹³. Particolarmente degno di nota è l'orientamento espresso dalla Commissione consultiva circa il modo migliore per realizzare gli obiettivi di interesse generale, che viene identificato nel progressivo abbandono della proprietà pubblica, degli assetti monopolistici e dei metodi autoritativi di contenimento tariffario in favore del massimo sviluppo, ove possibile, delle condizioni concorrenziali sul mercato, nella certezza che ciò darà luogo a sensibili benefici per la generalità degli utenti elettrici, senza peraltro comportare la rinuncia all'universalità e alla sicurezza, anche ambientale, del servizio.

Per quanto riguarda il riassetto complessivo del settore dell'energia elettrica, le *Linee guida* riconoscono la necessità di eliminare gli attuali diritti speciali ed esclusivi nella produzione e nel commercio di energia elettrica, nella installazione di linee elettriche e nell'utilizzo delle reti di trasmissione e distribuzione, affermando al contempo la necessità, sottolineata in precedenza anche dall'Autorità, di configurare la società di gestione della rete di trasmissione e del dispacciamento come una società unica per tutto il territorio nazionale, di proprietà pubblica e indipendente dai soggetti operanti nel mercato dell'energia elettrica. In conformità con la normativa comunitaria, la liberalizzazione è considerata compatibile con il perseguimento degli obiettivi d'interesse pubblico, identificati nelle *Linee guida* principalmente con il mantenimento del sistema della tariffa unica e con le garanzie in ordine alla sicurezza e alla affidabilità, anche ambientale, dell'attività di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

Le *Linee guida* propongono di liberalizzare l'accesso al segmento della produzione consentendo a tutti i nuovi produttori di costruire, previa autorizzazione, nuovi impianti che non dispongono di contratti di vendita, di partecipare alle gare di appalto per la vendita di energia elettrica all'acquirente unico e di vendere liberamente elettricità a determinate categorie di clienti, definiti "idonei".

Va notato che affinché si possa sviluppare, nel medio periodo, una quota sufficientemente estesa del mercato dell'energia elettrica regolata dai meccanismi concorrenziali è necessaria la presenza di un numero sufficientemente elevato di clienti qualificati come idonei. Da questo punto di vista è apprezzabile quindi che le *Linee*

¹³ PRIVATIZZAZIONE ENEL, Serie attività di Segnalazione n. 4, supplemento al Bollettino n. 25-26/94; RIASSETTO STRUTTURALE DEL SETTORE DELL'ENERGIA ELETTRICA, Bollettino n. 30/95.

guida includano tra questi ultimi non solo i consumatori finali che superano una certa soglia di consumo, ancora da definire, ma anche i consorzi di utenti e i soggetti giuridici che raggiungono la soglia di idoneità con più punti di prelievo. Viceversa è poco soddisfacente, anche se comprensibile nel contesto del regime dell'acquirente unico per i clienti vincolati, la soluzione adottata dalle *Linee guida* circa la possibilità dei distributori di costituirsi in clienti idonei, che viene loro accordata, previa richiesta di autorizzazione, solo nella misura in cui gli acquisti di energia siano finalizzati alla rivendita ad altri clienti idonei.

In ordine al sistema di accesso alle reti, viene proposto, in linea con la direttiva comunitaria, un sistema misto in cui l'accesso negoziato è possibile nei rapporti tra produttori e clienti idonei, mentre l'acquirente unico funge da intermediario, tramite le società di distribuzione, nel trasferimento di energia dai produttori al resto degli utenti, che restano così "vincolati" nel loro accesso al mercato dell'energia elettrica. Le *Linee guida* attribuiscono all'acquirente unico, che centralizza gli acquisti presso i produttori e la rivendita ai distributori dell'energia elettrica per conto della totalità dei consumatori di elettricità piccoli e medi, la duplice funzione di garantire che la capacità produttiva disponibile sia sempre sufficiente a far fronte alla domanda dei clienti vincolati e che la tariffa di vendita a questi ultimi sia unica su tutto il territorio nazionale, conformemente alle vigenti norme di legge. A tal fine, le *Linee guida* prevedono inoltre l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e l'applicazione di meccanismi perequativi alle società di distribuzione.

A ben vedere, l'esistenza dell'acquirente unico non è però necessaria per soddisfare la domanda dei clienti vincolati, né per il mantenimento della tariffa unica. Infatti, le singole società di distribuzione ben possono dotarsi di contratti a medio e lungo termine con i diversi generatori al fine di soddisfare la domanda dei clienti vincolati; senza contare che efficaci segnali circa il fabbisogno e la dislocazione della capacità di generazione possono essere inviati al mercato dalla società di gestione della rete di trasmissione e del dispacciamento. Inoltre, date le differenze apprezzabili nei costi di fornitura dell'energia elettrica tra le diverse aree del Paese che si registrano nella fase della distribuzione, la presenza dell'acquirente unico non garantirebbe la realizzazione di una tariffa unica se non in presenza dei previsti obblighi di servizio pubblico, definiti da apposite convenzioni, e dei meccanismi di perequazione imposti ai diversi distributori.

La figura dell'acquirente unico risulta quindi essere non solo un appesantimento burocratico, ma anche un elemento distorsivo dei meccanismi di mercato che le *Linee guida* intendono attivare. Infatti, nel contesto della prevista ristrutturazione e razionalizzazione della fase distributiva in un insieme più o meno esteso di società di distribuzione territoriali, l'acquirente unico creerebbe di fatto una centrale per l'acquisto di energia elettrica all'ingrosso, riguardante una percentuale largamente maggioritaria dei potenziali acquirenti, con l'effetto di distorcere in maniera significativa i meccanismi di mercato e di ostacolare il perseguimento dell'efficienza da parte dei singoli distributori.

In ordine alla riorganizzazione dell'Enel, le *Linee guida* sottolineano che l'alienazione del concessionario pubblico nella sua attuale configurazione di monopolio verticalmente integrato comporterebbe gravi conseguenze per gli utenti, che non potrebbero giovare dei guadagni di efficienza e degli effetti benefici sui prezzi e sulla qualità del servizio connessi con una maggiore disciplina concorrenziale, e propongono perciò che sia prefigurata fin d'ora non solo una separazione societaria per fasi di attività, ma anche la creazione di un certo numero di società operanti nelle diverse fasi.

In un primo momento, tale obiettivo potrebbe essere realizzato trasformando l'Enel in una *holding* controllante più società di produzione, distribuzione e servizio, alcune delle quali potrebbero diventare società indipendenti, a condizione che abbiano le dimensioni sufficienti per conseguire tutte le economie di scala e di gamma presenti. A tal fine, le *Linee guida* propongono di suddividere la capacità di generazione dell'Enel in tre o quattro società che detengano impianti di potenza non inferiore ai 10.000 MW, da privatizzare separatamente, e la rete di distribuzione in quattordici società operative distinte (corrispondenti alle quattordici direzioni territoriali recentemente costituite nell'ambito della nuova gestione dell'Enel) controllate dall'*Enel-holding*.

Queste proposte sono particolarmente positive alla luce dell'esperienza internazionale in materia di liberalizzazione e privatizzazione del settore dell'energia elettrica. L'importanza della separazione orizzontale della capacità produttiva in più società di generazione in concorrenza tra di loro risulta evidente nei paesi in cui la riforma del settore ha avuto più successo in termini di guadagni di efficienza, riduzioni tariffarie e adeguamenti della capacità produttiva. Altrimenti, in presenza di un operatore in posizione largamente dominante, un assetto concorrenziale nello stadio

della produzione difficilmente può essere raggiunto in tempi ragionevoli affidandosi unicamente all'entrata di nuovi operatori sul mercato.

Le *Linee guida* prospettano a regime un sistema nazionale di produzione e fornitura di elettricità che comprende la presenza di impianti di produzione (nazionali ed esteri) con contratto con l'acquirente unico e di impianti che riforniscono i clienti idonei, eventualmente anche senza contratti di lungo periodo. I primi vendono all'acquirente unico, che a sua volta rifornisce i gestori delle reti di distribuzione locale per servire i clienti vincolati. La produzione proveniente dagli impianti senza contratto e con contratto con i clienti idonei viene negoziata in seno a un nuovo mercato dell'elettricità all'ingrosso, governato dal gestore della rete di trasmissione e del dispacciamento; i clienti idonei restano, peraltro, liberi di acquistare direttamente dai fornitori di loro scelta.

In questo sistema, i comportamenti delle imprese di generazione sarebbero disciplinati dalla concorrenza per l'attribuzione dei contratti con l'acquirente unico e in seno al mercato dell'elettricità all'ingrosso, mentre nella fase della distribuzione, che resterebbe oggetto di concessione in ciascuna area territoriale, le *Linee guida* preconizzano l'introduzione di regimi regolamentativi basati sulla cosiddetta concorrenza comparativa, che si basa sul confronto tra i risultati economici di operatori situati in diverse aree del paese. L'esistenza di più società distinte operanti in diverse aree del territorio nazionale può consentire, infatti, attraverso una adeguata organizzazione del mercato dell'energia all'ingrosso e un appropriato sistema di incentivi, di fare convergere le condizioni di distribuzione verso quelle dell'operatore territoriale più efficiente. Anche a tal fine, è previsto per tutte le società verticalmente integrate l'obbligo di separazione contabile tra le attività di produzione e distribuzione nonché tra le diverse reti di distribuzione territoriali ed è auspicata una adeguata razionalizzazione del segmento della distribuzione che limiti il numero degli operatori presenti sul territorio.

Stabilita la necessità di creare il pluralismo nell'attività di generazione occorre però sottolineare che, per ottenere un sufficiente grado di concorrenza, le società di produzione poste sul mercato dovrebbero avere impianti sufficientemente uniformi in termini di fonti energetiche e di tecnologie utilizzate. Inoltre, relativamente alla localizzazione geografica degli impianti conferiti alle diverse società di produzione sarebbe opportuno evitare eccessive concentrazioni territoriali. Occorrerebbe quindi che

gli impianti appartenenti a ciascuna società fossero distribuiti sul territorio nazionale “a macchia di leopardo”, in modo da non promuovere restrittive segmentazioni del mercato.

In merito al sistema di distribuzione, va altresì sottolineato che l’efficacia e i benefici della concorrenza comparativa sono destinati ad essere notevolmente affievoliti sia dal regime dell’acquirente unico che, ancor più, dal meccanismo di conguaglio tra distributori, funzionale al mantenimento della tariffa unica. Infatti, l’obbligo per i distributori di acquistare l’energia destinata ai clienti vincolati presso l’acquirente unico toglie autonomia alle scelte d’impresa proprio con riguardo a uno dei fattori di costo fondamentali nell’attività distributiva, impedendo alle società di distribuzione di perseguire la minimizzazione dei costi rifornendosi presso i produttori di energia più competitivi. D’altro canto, non sono chiari gli incentivi per il distributore a ricercare la massima efficienza nella gestione della rete e nella fornitura dell’elettricità agli utenti quando, in virtù dei meccanismi di perequazione, tutti i ricavi generati da possibili guadagni di efficienza relativamente al costo medio della distribuzione, sulla base del quale verrà presumibilmente calcolata la tariffa unica, sono condivisi con le altre società di distribuzione presenti sul territorio.

Per evitare che la generalità degli utenti resti esclusa dai benefici del sistema della concorrenza comparativa occorre quindi prevedere, pur all’interno dei meccanismi di conguaglio necessari per garantire l’unicità della tariffa, sistemi di incentivi che consentano ai distributori di appropriarsi almeno in parte dei guadagni originati dagli sforzi imprenditoriali volti alla minimizzazione dei costi. Peraltro, un quadro regolamentare caratterizzato da una maggiore flessibilità potrebbe anche consentire il progressivo superamento del sistema della tariffa unica, via via che il progresso tecnologico, l’adeguamento delle infrastrutture di rete e l’evoluzione concorrenziale dei mercati renderanno superflua questa forma di tutela degli utenti.

Infine, le *Linee guida* auspicano un riesame degli strumenti di sostegno pubblico alle fonti di energia rinnovabili, il cui sviluppo resta, peraltro, un obiettivo prioritario di politica energetica e ambientale. Al riguardo, è ritenuta opportuna la conferma dell’attuale meccanismo di incentivazione in base all’energia prodotta da erogare per un periodo di tempo predefinito, determinando l’ammontare annuo totale di incentivi da ripartire in base alle fonti e alle tecnologie impiegate e attribuiti attraverso gara. Tali incentivi, finanziati da tutti i consumatori di elettricità, dovrebbero confluire in un conto

separato gestito nell'ambito del mercato dell'elettricità all'ingrosso sotto il controllo dell'autorità di regolazione settoriale¹⁴.

GAS METANO

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante e un'intesa restrittiva della concorrenza nei mercati della verifica e della manutenzione programmata degli impianti termici (ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI (ANIM)-ITALGAS; GAS-INT-CO.S.I.S). E' stata inoltre avviata un'istruttoria relativa a un presunto abuso di posizione dominante e a un'intesa nei mercati della fornitura di gas all'utenza industriale (CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE DI CAMPOBASSO BOIANO-SOCIETÀ GASDOTTI DEL MEZZOGIORNO). ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI (ANIM)-ITALGAS

Nel giugno 1996 l'Autorità ha concluso una istruttoria nei confronti della società Italgas Spa, avviata in seguito a una segnalazione dell'Associazione Nazionale Impiantisti Manutentori (ANIM) relativa a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Italgas nel mercato della verifica e della manutenzione programmata degli impianti termici. La società Italgas, controllata dalla *holding* Snam Spa del gruppo ENI, sfruttando la propria posizione dominante nei mercati locali della distribuzione del gas ad usi civili, avrebbe favorito, a scapito dei concorrenti, la fornitura da parte delle sue controllate dei servizi di manutenzione resi obbligatori dalle recenti normative.

La società Italgas è il principale operatore nazionale nel settore della distribuzione civile di gas metano, nel quale, direttamente o tramite società controllate, ricopre una quota pari a circa un terzo del gas metano venduto in circa 1.500 comuni serviti in regime di concessione. La normativa vigente, in particolare l'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e l'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, attribuisce infatti l'attività di distribuzione civile di gas metano in via esclusiva ai

¹⁴ Nel settembre 1996 sono stati nominati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, i componenti dell'Autorità di regolazione per l'energia elettrica e il gas, istituita con legge 14 novembre 1995, n. 481.

comuni con modalità di gestione del servizio che spaziano da una gestione in economia, quando le dimensioni e le caratteristiche del servizio sono limitate e tali da non suggerire la costituzione di una azienda *ad hoc*, alla fornitura del servizio da parte di un'azienda speciale, ovvero a servizi resi in regime di concessione da società per azioni a partecipazione pubblica prevalente o anche minoritaria.

I mercati della distribuzione civile di gas metano hanno una estensione geografica circoscritta all'ambito comunale e si configurano, in virtù del regime concessorio, come monopoli a carattere locale. In questo contesto, la disciplina concorrenziale può esplicarsi solo nel momento precedente all'assegnazione del servizio, quando esso è attribuito in base a meccanismi di gara, e cessa di esercitare qualsiasi effetto per tutto il periodo di durata della concessione (in genere di durata ventennale e rinnovabile). Peraltro, a causa dell'elevata specificità degli investimenti necessari per l'allacciamento di una singola utenza alla rete di distribuzione, la sostituibilità economica tra gas metano e altre fonti alternative di riscaldamento è molto scarsa, cosicché il consumatore resta in genere vincolato per un periodo sufficientemente lungo al fornitore del servizio prescelto. La società Italgas si trova dunque in posizione dominante nei numerosi territori comunali nei quali è titolare di una concessione esclusiva per la distribuzione civile di gas metano.

La società Italgas è anche presente nel settore della manutenzione e dell'assistenza post-contatore attraverso una società controllata, GasEnergia Spa. I mercati della verifica e della manutenzione degli impianti termici si sono sviluppati in modo significativo solo di recente in seguito all'entrata in vigore di una serie di provvedimenti normativi che hanno imposto agli utenti standard qualitativi da rispettare, al fine di rispondere ad esigenze di carattere generale in tema di sicurezza degli impianti e risparmio energetico¹⁵: in particolare, nel 1993 è stata resa obbligatoria a carico degli utenti, la manutenzione degli impianti termici installati negli edifici ad uso di riscaldamento, siano essi impianti individuali o centralizzati (DPR n. 412/93). I mercati della verifica e della manutenzione degli impianti termici hanno anch'essi

¹⁵ Le disposizioni normative principali relative al settore sono contenute: 1) nella legge del 5 marzo 1990, n. 46 recante norme in materia di sicurezza degli impianti; 2) nella legge del 9 gennaio 1991, n. 10 in materia di uso razionale dell'energia e di risparmio energetico, in particolare all'articolo 4 comma 4; 3) nel decreto del Presidente della Repubblica del 26 agosto 1993 n. 412, recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi d'energia, in attuazione dell'articolo 4, comma 4 della legge n. 10/91.

dimensione locale (comunale o intercomunale a seconda della dimensione dei comuni coinvolti), tenuto conto anche della scarsa propensione degli utenti a ricercare tali servizi al di fuori dell'area di residenza. Peraltro, a fronte di una domanda di dimensioni non trascurabili e capillarmente diffusa sul territorio nazionale, l'offerta è altamente frammentata. In questo contesto concorrenziale, la presenza del gruppo Italgas nei mercati locali si è accresciuta rapidamente e in modo apprezzabile, soprattutto a partire dall'entrata in vigore del DPR n.412/93.

Il comportamento addebitato alla società Italgas consiste nel rifiuto di concedere alle imprese aderenti all'ANIM le stesse condizioni operative riconosciute alle proprie società controllate nei numerosi mercati locali nei quali Italgas dispone del monopolio dell'attività di distribuzione del gas per usi civili. In questi ambiti territoriali, al fine di estendere la propria attività sui mercati della verifica e della manutenzione programmata degli impianti termici, Italgas ha inviato ai propri clienti, utilizzatori di impianti autonomi di riscaldamento a gas, un avviso nel quale si rendeva nota la possibilità di effettuare, tramite una società del gruppo un controllo gratuito dell'impianto ed eventualmente sottoscrivere un contratto di manutenzione programmata ed assistenza. Gli utenti Italgas che avessero accettato la proposta avrebbero potuto sostenerne il costo in forma rateizzata all'interno della bolletta relativa alla fornitura del gas metano.

La richiesta di alcune imprese aderenti all'ANIM che fosse loro riconosciuto lo stesso trattamento riservato dall'Italgas alle proprie controllate ha ricevuto una risposta negativa da parte di Italgas, in base alla considerazione che l'estensione a terzi delle modalità di pagamento in forma rateizzata in bolletta è possibile solo in presenza di un contratto di cessione del credito la cui stipula presuppone un affidamento tra cedente e cessionario. Tale motivazione è stata però giudicata pretestuosa dall'Autorità, in quanto esiste un'ampia gamma di forme contrattuali utilizzabili nei rapporti tra distributore di gas e impresa attiva nella manutenzione che consentono forme di *outsourcing* delle modalità di pagamento dei corrispettivi da parte di quest'ultima. Alcune di queste forme contrattuali (come, ad esempio, il mandato a riscuotere) eliminano inoltre qualsiasi rischio a carico del distributore di gas metano.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto abusivo il comportamento di Italgas, in quanto teso a limitare, senza giustificazioni oggettive e a danno dei consumatori, l'attività delle altre imprese sui mercati della verifica e manutenzione degli impianti sfruttando la propria posizione dominante nei mercati locali della distribuzione

di gas ad usi civili, detenuta in virtù dell'esclusiva ad essa assegnata in base alla normativa vigente. Concedendo esclusivamente alle proprie controllate la fatturazione rateizzata del corrispettivo della manutenzione in bolletta, Italgas utilizzava infatti per propri fini commerciali uno strumento operativo (la bolletta) strettamente connesso all'attività esercitata in regime di monopolio legale, ponendo le imprese controllate da Italgas in una posizione di oggettivo (ed indebito) vantaggio concorrenziale rispetto alle imprese non ammesse a disporre di tale opportunità. Né l'Autorità ha ritenuto sussistenti i presunti benefici che secondo le parti sarebbero derivati dalla convenzione ai consumatori, in particolare, quello della "uniformità" dei prezzi dei servizi, considerando che la migliore garanzia per il consumatore, in ordine al prezzo dei servizi, può derivare piuttosto da una libera concorrenza tra le imprese a parità di condizioni.

In seguito all'intervento dell'Autorità, la società Italgas ha cessato di fornire alla controllata GasEnergia il servizio di fatturazione rateizzata del corrispettivo della manutenzione programmata degli impianti a gas, mostrandosi disponibile, peraltro a sottoscrivere con la stessa società un nuovo contratto coerente con le indicazioni dell'Autorità. La società ha inoltre manifestato il proprio intendimento di riprendere la fornitura del suddetto servizio in condizioni di parità di trattamento per tutti gli operatori del settore. Queste misure sono state ritenute dall'Autorità idonee a garantire l'ottemperanza al disposto della decisione.

GAS-INT-CO.S.I.S

Sempre nel 1996, al termine di un'istruttoria scaturita dalla segnalazione di un singolo consumatore, l'Autorità ha riscontrato la sussistenza di un'intesa anticoncorrenziale tra un'azienda consorziale (Gas-Int) concessionaria esclusiva dell'erogazione del gas metano per usi civili in una pluralità di comuni della provincia di Siena e una società cooperativa che consorziava tecnici e artigiani operanti nel settore dell'impiantistica e della manutenzione di impianti di riscaldamento (Co.S.I.S.). L'intesa era finalizzata a restringere la concorrenza nei mercati locali dei servizi di verifica degli impianti di riscaldamento a gas metano presso gli utenti di Gas-Int.

L'accordo tra le parti era stato formalizzato in una convenzione avente ad oggetto un rapporto di esclusiva in base al quale Co.S.I.S. avrebbe eseguito servizi di verifica e manutenzione degli impianti a gas nei comuni della provincia di Siena riforniti dalla

società Gas-Int, con addebito del relativo prezzo (concordato tra Co.S.I.S. e Gas-Int) nelle bollette emesse dalla Gas-Int per la fornitura del gas e in forma rateizzata. Un ruolo di rilievo nella ricostruzione della fattispecie ha assunto la presenza nello Statuto di Co.S.I.S. di una "clausola di gradimento" che subordinava alla valutazione discrezionale del Consiglio di Amministrazione di Co.S.I.S. l'ingresso nella compagine sociale di nuovi tecnici o artigiani abilitati alla verifica e manutenzione degli impianti ma non residenti nella provincia di Siena.

Come nel caso precedente ANIM-ITALGAS, l'Autorità ha accertato che la convenzione con Gas-Int era idonea a determinare condizioni di squilibrio della concorrenza tra gli operatori consorziati in Co.S.I.S. e gli altri, poiché solo i primi potevano beneficiare dei vantaggi derivanti dalla predetta convenzione (tra cui, in particolare, l'addebito rateizzato del corrispettivo dei servizi nella stessa bolletta del gas), né tali vantaggi potevano essere conseguiti tramite analoghe convenzioni con altre imprese, a causa della posizione di monopolista legale della Gas-Int.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che la convenzione sottoscritta tra Gas-Int e Co.S.I.S., costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza, in quanto vincolava le parti ad un rapporto di esclusiva in presenza di una clausola di gradimento espresso per l'adesione alla cooperativa, la quale di fatto avrebbe impedito a operatori abilitati non residenti nella provincia di Siena di aderire a Co.S.I.S. e per tale via di poter accedere a pari condizioni nei mercati della verifica e della manutenzione degli impianti termici nei comuni riforniti dalla Gas-Int. In seguito alla conclusione dell'istruttoria, la Gas-Int ha informato l'Autorità di avere modificato la convenzione con Co.S.I.S. attraverso l'eliminazione dal testo della previsione di esclusiva, rendendola così compatibile con l'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90.

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

Nel novembre 1996 è stata avviata una istruttoria, tuttora in corso, tesa ad accertare la conformità con la legge n. 287/90 dei comportamenti delle società Snam Spa e Società Gasdotti del Mezzogiorno Spa, che operano entrambe nel settore del trasporto e della commercializzazione di gas naturale alle utenze finali (industriali, termolettriche ed aziende di distribuzione finali). La Snam svolge in regime di monopolio di fatto le attività di approvvigionamento, trasporto e vendita di gas metano

in Italia e possiede circa il 96 per cento della rete dorsale nazionale di trasporto ad alta pressione di gas metano. La Società Gasdotti del Mezzogiorno è una piccola società, controllata dalla Edison Gas Spa, che possiede un proprio sistema di metanodotti di circa 600 chilometri in alcune regioni dell'Italia centro meridionale, dove la rete di trasporto si sviluppa talvolta in parallelo con la rete Snam.

L'istruttoria ha tratto origine da una segnalazione da parte del Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione di Campobasso e Boiano che denunciava il reiterato rifiuto della Società Gasdotti del Mezzogiorno di allacciare al proprio metanodotto una condotta costruita dal Consorzio (e situata nelle immediate vicinanze della rete della Società Gasdotti), se non a condizione che fosse affidata alla società anche la gestione della condotta consortile.

A differenza del settore delle forniture di gas ad uso civile, nel settore della commercializzazione di gas metano a fini industriali e termoelettrici vi è piena libertà negoziale tra fornitori e utenti. Inoltre, la domanda degli utilizzatori industriali si esplica entro bacini geograficamente limitati, essendo la possibilità di allacciarsi funzione inversa della distanza dal metanodotto.

L'intervento dell'Autorità è volto a verificare l'esistenza di una possibile intesa tra le due società operanti nell'area d'interesse per il Consorzio finalizzata a eliminare la reciproca concorrenza dagli ambiti territoriali in cui sono presenti entrambi i metanodotti. L'esistenza di una tale intesa potrebbe conferire di fatto alla Società Gasdotti una posizione dominante nel mercato del trasporto del gas nell'area consortile; perciò il rifiuto opposto dalla società di concedere l'allacciamento con la condotta del Consorzio, condizionato alla contemporanea fornitura del servizio di gestione della condotta, potrebbe anche configurarsi come un abuso teso a estendere la posizione dominante della Società Gasdotti nel mercato della fornitura di gas al mercato contiguo della gestione delle condotte.

COMMERCIO AL DETTAGLIO

L'evoluzione della normativa

Negli scorsi anni la normativa relativa alla distribuzione commerciale al dettaglio, pur mantenendo, come ripetutamente evidenziato dall'Autorità¹⁶, disposizioni fortemente restrittive della concorrenza, è stata interessata da un importante processo di semplificazione amministrativa. In particolare, la legge 24 dicembre 1993, n. 537, all'articolo 2, comma 7, ha incluso tra i procedimenti amministrativi per i quali veniva data delega al Governo di introdurre una semplificazione sulla base dei principi di cui alla legge n. 241/90, i procedimenti di autorizzazione all'apertura, all'ampliamento e al trasferimento degli esercizi di vendita. In ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 537/93, nel corso del 1994 è stato adottato il DPR 18 aprile 1994, n. 384, entrato in vigore nell'ottobre 1994 che ha apportato, tra le altre, le seguenti modifiche:

- l'introduzione della procedura del silenzio-assenso, in base alla quale l'autorizzazione si intende accolta se l'amministrazione comunale non delibera entro novanta giorni dalla presentazione della domanda;
- l'eliminazione del parere della Commissione comunale al fine del rilascio dei provvedimenti.

Inoltre, l'articolo 2, comma 10, della legge n. 537/93, che modifica l'articolo 19 della legge n. 241/90, ha previsto la sostituzione del provvedimento di autorizzazione con la semplice denuncia di inizio di attività per tutte quelle attività subordinate al rilascio di atti amministrativi caratterizzati da totale assenza di discrezionalità da parte dell'amministrazione e per le quali non siano previsti limiti o contingenti complessivi. Risultavano quindi soggette alla sola denuncia di inizio di attività in questo settore:

- l'apertura di un nuovo esercizio se la superficie non è superiore a 600 metri quadri e l'esercizio risulta dalla concentrazione di almeno due esercizi dello stesso settore merceologico operanti nello stesso comune da almeno tre anni;
- l'ampliamento della superficie dell'esercizio se non risultano modificate le caratteristiche dello stesso. In particolare, si considera che le caratteristiche

¹⁶ Si veda, in particolare, il rapporto del 1993 su "Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza".

dell'esercizio non subiscano modifiche nei seguenti due casi: l'ampliamento, sino al raddoppio della superficie minima fissata dal piano e l'ampliamento sino al raddoppio della superficie originaria dell'esercizio;

- l'ampliamento sino a 200 metri quadri per esercizi operanti da almeno tre anni;
- il trasferimento dell'esercizio nell'ambito del territorio comunale se si tratta di un esercizio operante da almeno tre anni e con superficie non superiore a 200 metri quadri.

Nell'anno trascorso, peraltro, sono state apportate ulteriori modifiche alla normativa che costituiscono un arretramento rispetto ai precedenti provvedimenti di semplificazione amministrativa. Infatti, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 contenente "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", collegata alla Legge Finanziaria per il 1997, all'art. 2, paragrafi 89 e 90, ha modificato in senso restrittivo la normativa previgente con riferimento alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione amministrativa all'apertura di nuovi esercizi e all'ampliamento della loro superficie. In particolare:

- nell'ipotesi di *apertura di un nuovo esercizio* se la superficie non è superiore a 600 metri quadri e l'esercizio *risulta dalla concentrazione*, l'applicabilità della procedura semplificata è stata limitata al caso in cui il nuovo esercizio risulti dalla concentrazione di almeno quattro (anziché due) esercizi nello stesso settore merceologico operanti nello stesso comune da non meno di tre anni ;

- nell'ipotesi di *ampliamento della superficie* degli esercizi commerciale, è stata abolita la norma che disciplinava l'ampliamento sino al raddoppio della superficie minima fissata dal piano o della superficie originaria. Essa è stata sostituita con una norma che prevede un semplice obbligo di comunicazione al sindaco limitatamente all'ipotesi di un ampliamento non superiore al 20% della superficie di vendita originaria dell'esercizio, per una sola volta.

Questa recente evoluzione in senso restrittivo della normativa relativa alla distribuzione commerciale, sia pure limitata agli aspetti procedurali, suscita una particolare preoccupazione, in un'ottica di tutela e promozione della concorrenza, in vista del prossimo riesame da parte del Parlamento dell'intera disciplina del settore.

Gli interventi dell'Autorità

SUPERCENTRALE

Nel luglio 1996 l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito ad un'intesa intercorsa tra le società GS Spa, Standa Spa e Il Gigante Spa. Le tre imprese aderenti all'accordo sono tutte attive nella distribuzione commerciale al dettaglio di beni di largo consumo, tramite punti vendita di medie e grandi dimensioni.

L'accordo inizialmente comunicato dalle imprese all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, prevedeva la costituzione di un'impresa comune tra le società GS e Standa, denominata Supercentrale, che avrebbe avuto la funzione di centrale di acquisto, concentrando le trattative con i fornitori per l'acquisto dei prodotti di interesse di entrambe le parti e negoziando accordi quadro unitari per i singoli contratti. Successivamente l'accordo è stato ampliato attraverso una scrittura privata che prevede la partecipazione della società Il Gigante al meccanismo di coordinamento degli acquisti realizzato tramite Supercentrale.

L'istruttoria è volta anzitutto ad analizzare l'impatto dell'intesa sulla concorrenza sia nei mercati della distribuzione moderna che nei mercati relativi all'approvvigionamento dei prodotti da parte delle imprese distributrici. Nel caso in cui si riscontri una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, verrà esaminato se esistano le condizioni per un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

TRASPORTI

TRASPORTI SU STRADA

NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI

Nell'ottobre 1996 l'Autorità ha concluso una istruttoria nei confronti dei consorzi CIPAR, CIAT e Rossi Autoservizi, che riuniscono diversi operatori romani attivi nel settore del noleggio autobus scolastici, e della società Corsi & Pampanelli Snc, la quale svolge attività di trasporto pubblico di linea e di noleggio da rimessa. Il procedimento ha

avuto origine dall'esito negativo di tre successive gare di appalto indette, in base al criterio del massimo ribasso sulla base d'asta, dal Comune di Roma nell'estate e nell'autunno del 1995 per l'affidamento di 35 dei 40 lotti in cui era stato suddiviso il servizio di trasporto scolastico comunale. Inoltre, nel corso del successivo affidamento a trattativa privata, effettuato dal Comune per assicurare comunque il corretto svolgimento del servizio di trasporto scolastico, si è verificata una totale assenza di sovrapposizione nella presentazione delle offerte da parte degli operatori che, non trovandosi mai in concorrenza per lo stesso lotto, hanno conservato in definitiva l'affidamento dei lotti già serviti negli anni passati.

Nel mercato del servizio del trasporto scolastico, l'elasticità della domanda rispetto al prezzo per le amministrazioni comunali risulta essere bassa dato che il servizio deve essere erogato in misura prestabilita e secondo modalità fissate dalla legge. A Roma, dove il servizio è prestato da un numero limitato di operatori, perlopiù organizzati in consorzi, le cui quote di mercato appaiono stabili nel tempo, le tariffe appaiono più onerose che in altri Comuni, sia prendendo come riferimento la tariffa media per chilometro o per passeggero, sia la tariffa media giornaliera per automezzo.

L'istruttoria è stata volta a verificare se i consorzi CIPAR, CIAT, Rossi Autoservizi e la società Corsi & Pampanelli avessero concordato di non farsi concorrenza e di ripartirsi il mercato del trasporto scolastico nel Comune di Roma astenendosi dal presentare offerte alle gare indette dal Comune e evitando di sovrapporre le loro offerte nella fase successiva di affidamento dei lotti a trattativa privata.

In seguito all'acquisizione, nel corso degli accertamenti ispettivi, di documentazione proveniente dall'associazione di categoria, l'istruttoria è stata poi estesa, nell'aprile 1996, all'Associazione Nazionale Esercenti Noleggio Autobus e Trasporti Turistici (ENAT), che riunisce gran parte delle imprese che partecipano ai suddetti consorzi, e alla Sezione Regionale del Lazio di tale associazione (ENAT Lazio). E' apparso infatti opportuno verificare se queste associazioni avessero svolto un ruolo nel favorire il coordinamento commerciale degli operatori in occasione delle gare di appalto e delle successive trattative private.

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato la centralità del ruolo rivestito dall'ENAT Lazio nel favorire comportamenti collusivi delle imprese. L'associazione

avrebbe infatti trasmesso ai propri associati condizioni contrattuali, inclusive di una quantificazione dei costi medi delle imprese di autonoleggio autobus, nonché fornito indicazioni tariffarie, volte alla fissazione di prezzi adeguatamente remunerativi per gli operatori del settore e comunque notevolmente superiori rispetto alle tariffe minime approvate pochi mesi prima dalla Giunta Regionale del Lazio. Le informazioni e le indicazioni fornite dall'ENAT Lazio sono state ritenute in grado di uniformare i comportamenti commerciali delle imprese nei confronti del Comune di Roma, in virtù anche dell'elevata rappresentatività dell'associazione tra gli operatori e dell'esistenza di una sovrapposizione di cariche tra i vertici dell'ENAT, dell'ENAT Lazio e del CIPAR, ovvero l'operatore *leader* di mercato.

Non essendo invece emersa una netta evidenza quanto alla diretta partecipazione dell'ENAT nazionale alla fase di quantificazione dei costi delle imprese, nonché alla predisposizione di tariffe di riferimento, i comportamenti direttamente imputabili all'associazione nazionale di categoria, consistenti nella mera definizione di metodologie di calcolo dei costi, non sono stati ritenuti sufficienti a configurare un'intesa restrittiva della concorrenza.

Quanto ai comportamenti posti in atto dai consorzi CIAR, CIAT, Rossi Autoservizi e dalla società Corsi & Pampanelli, è stato accertato che, in seguito all'esito parzialmente negativo della prima gara, relativamente alla quale peraltro non sono stati riscontrati comportamenti anticoncorrenziali, furono effettuati fitti scambi di informazioni relativi ai costi, ai prezzi da porre a base d'asta nelle gare ancora da indire, nonché all'atteggiamento da assumere in occasione della terza gara.

Inoltre, nella fase di trattativa privata, che peraltro non consente per sua natura la diffusione per via "istituzionale" delle informazioni, la totale assenza di sovrapposizione delle offerte è apparsa spiegabile soltanto alla luce della preventiva conoscenza, da parte di ciascun offerente, delle intenzioni degli altri operatori. Infatti un operatore in possesso della necessaria capacità produttiva avrebbe altrimenti dovuto presentare offerte sui lotti limitrofi a quelli tradizionalmente serviti, quantomeno a titolo cautelativo per ridurre il rischio di una eventuale esclusione dal mercato. L'incentivo a dar luogo ad offerte dovrebbe essere stato particolarmente più forte per i due consorzi (CIPAR e CIAT) in condizioni di eccesso di capacità.

L'intesa tra i consorzi CIPAR, CIAT, Rossi Autoservizi e la società Corsi & Pampanelli è stata pertanto considerata idonea a falsare in maniera consistente e durevole le dinamiche concorrenziali in un mercato in cui queste detenevano complessivamente una quota di circa l'80%, a fronte di una concorrenza costituita essenzialmente da imprese artigiane a limitata capacità produttiva. L'intesa ha altresì presentato i caratteri della stabilità, giacchè l'astensione da ogni azione di reciproca concorrenza ha determinato la ripartizione del mercato sulla base del criterio delle "quote storiche".

Tra gli effetti di maggior rilievo dell'intesa, va rilevato che le tariffe corrisposte dal Comune di Roma in sede di trattativa privata sono state notevolmente più elevate di quelle poste a base d'asta nel corso del 1995 e delle tariffe praticate nel periodo 1993-1995, con un aumento medio delle tariffe per le parti del 19,5% rispetto alle assegnazioni precedenti.

In considerazione della gravità dei comportamenti adottati dalle imprese, l'Autorità ha dunque deliberato di comminare delle sanzioni amministrative pecuniarie, differenziate in ragione del ruolo in concreto rivestito dalle imprese nell'intesa. Nei riguardi del consorzio CIPAR, *leader* dell'intesa, è stata applicata un'ammenda di 226 milioni, pari al 2% del suo fatturato, mentre per CIAT, Rossi Autoservizi e per la società Corsi & Pampanelli le ammende sono state rispettivamente pari a 52, 9 e 9 milioni (1% del fatturato).

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso un'istruttoria in merito a una presunta intesa nel settore dei trasporti marittimi (CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT) ed ha riscontrato due abusi di posizione dominante nei mercati delle operazioni portuali e del rifornimento di combustibili alle navi ormeggiate (COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI; FINA ITALIANA-ITALPETROLI). E' stata infine effettuata una segnalazione sulle limitazioni della concorrenza derivanti dalla normativa relativa ai servizi portuali.

L'Autorità ha condotto un'istruttoria in merito a una presunta intesa tra le compagnie marittime Caronte Shipping Spa e Tourist Ferry Boat Spa, che stabiliva uno stretto cooperazione tra le due imprese nella fornitura di servizi di traghettamento di mezzi gommati nello Stretto di Messina. Nel corso del procedimento è risultato che, da un primo accordo informale realizzato dalle società nel 1969 per la gestione congiunta del servizio, le parti sono giunte a realizzare uno stretto coordinamento delle politiche commerciali che ha condotto alla graduale messa in comune di tutte le risorse necessarie all'attività, alla ripartizione dei ricavi, al coordinamento degli orari di partenza e alla fissazione in comune dei prezzi. La collaborazione si realizzava, tra l'altro, tramite l'utilizzo di un'unica denominazione sociale e di un unico marchio nell'attività commerciale e pubblicitaria, con una politica unitaria di acquisto delle navi e utilizzando forme di contabilizzazione separate rispetto alle altre attività estranee al servizio in esame. Anche i moli e i piazzali utilizzati per gli imbarchi erano stati realizzati e venivano utilizzati congiuntamente dalle due società così come unitaria era l'organizzazione logistica e del personale funzionale a quel servizio. Inoltre, le società risultano detenere, in parti uguali, il capitale sociale della società Travel Tickets Srl che gestisce per loro conto i servizi di biglietteria, i servizi di terra, d'informazione e di assistenza in genere e alla quale hanno intenzione di demandare l'incarico di emettere i biglietti per il traghettamento, trasferendo alla stessa il personale di biglietteria di Caronte e Tourist.

Le caratteristiche del rapporto di collaborazione emerse nel corso dell'istruttoria hanno consentito di valutare l'operazione come una concentrazione di fatto realizzata sin dalla prima metà degli anni Ottanta, escludendo quindi che tale rapporto potesse configurarsi come un'intesa rilevante ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

La valutazione giuridica è stata svolta sulla base delle norme nazionali e comunitarie relative alla nozione di concentrazione e di controllo, nonché delle comunicazioni della Commissione CE sulla nozione di concentrazione e sulla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione¹⁷. In

¹⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione CE del 31 dicembre 1994 n. 385/02 sulla nozione di concentrazione e Comunicazione della Commissione CE del 31 dicembre 1994 n. 385/01, relativa alla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione.

particolare, ai fini della individuazione della nozione di concentrazione non è stata considerata come essenziale l'esistenza di una fusione sotto il profilo giuridico o formale, avendo le due imprese interessate dato luogo ad una gestione economica unitaria e permanente dell'attività di ferry boat nello Stretto di Messina. La natura concentrativa e non cooperativa dell'entità economica così realizzata è stata inoltre accertata sulla base delle sue caratteristiche di entità economica autonoma, desunte in considerazione dell'ampiezza, anche in termini di risorse utilizzate, e del carattere duraturo della collaborazione tra le due imprese in relazione a quel determinato servizio e dell'assenza delle stesse imprese singolarmente nello stesso mercato o in mercati contigui a quello nel quale la suddetta gestione economica unitaria si svolgeva da decenni. L'Autorità ha altresì considerato coerente con tale valutazione l'intenzione comunicata dalle parti di formalizzare la concentrazione di fatto da essi realizzata, tramite modifiche ai rispettivi statuti societari nonché impegni contrattuali reciproci.

COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI

Nel luglio 1996 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società cooperativa Compagnia Nicola & Salvatore Briamo fra i Lavoratori Portuali del Porto di Brindisi (Compagnia Portuale di Brindisi), avviata a seguito di una denuncia del Comitato Nazionale di Coordinamento degli Utenti e degli Operatori Portuali per conto di una impresa portuale di Brindisi, la società BIS (Brindisi Imbarchi Sbarchi Srl), per presunti comportamenti restrittivi della concorrenza nell'ambito dei servizi di movimentazione merci nel porto di Brindisi. I comportamenti della Compagnia Portuale oggetto di denuncia consistevano nel rifiuto di fornire la propria manodopera alla BIS, nel ritardare il completamento delle operazioni di pulizia delle stive, nell'avvio di personale non adeguatamente qualificato, con il deliberato intento di ostacolare l'esecuzione da parte della società concorrente degli incarichi ricevuti dalla committenza, di aumentare i costi da essa sostenuti, e di distorcere a proprio vantaggio il meccanismo stesso delle gare di appalto.

I mercati interessati, geograficamente delimitati alla circoscrizione portuale di Brindisi, risultano essere quello delle operazioni portuali e quello della fornitura della manodopera necessaria allo svolgimento di tali attività. Nel mercato relativo allo svolgimento delle operazioni portuali erano presenti nel biennio 1994-95 cinque imprese autorizzate, incluse la Compagnia Portuale di Brindisi e la denunciante BIS.

Il quadro normativo che governa l'attività degli operatori portuali è costituito dalle norme contenute nella legge di riforma del settore portuale 28 gennaio 1994, n. 84, integrata e modificata da successivi decreti legge, più volte reiterati. La legge dispone che le operazioni portuali sono liberalizzate e possono essere esercitate da tutte le imprese autorizzate dall'Autorità portuale o, laddove non ancora istituita, dall'Autorità marittima. Tuttavia la normativa transitoria ha prorogato i diritti esclusivi nella fornitura di manodopera per l'esecuzione delle operazioni portuali in capo alle ex compagnie portuali, le quali, come nel caso di Brindisi, sono attive, in quanto imprese autorizzate, anche nello svolgimento di operazioni portuali. L'obbligo di rivolgersi ad esse per la fornitura di manodopera vige allorché il personale alle dipendenze delle imprese autorizzate non risulti sufficiente a far fronte alle varie esigenze operative. Inoltre l'articolo 23 della legge n. 84/94 prevede che anche per eventuali nuove assunzioni le imprese portuali debbano ricorrere prioritariamente al personale in esubero delle ex compagnie portuali. A tal fine, è fatto obbligo alle ex compagnie di redigere e tenere aggiornate apposite liste di lavoratori in esubero alle quali gli altri operatori portuali debbono attingere per soddisfare le proprie esigenze di manodopera.

I comportamenti adottati dalla Compagnia Portuale nel porto di Brindisi si inseriscono nell'ambito di questa transizione normativa. L'impresa all'inizio del 1994 era l'unica ad assolvere al compito di movimentazione del carbone e al servizio di pulizia delle stive. A partire dal giugno 1994, le gare bandite dall'ENEL per le operazioni di sbarco/imbarco delle navi carboniere nel porto di Brindisi sono state aggiudicate anche ad altre imprese portuali, tra cui la BIS che iniziò ad operare richiedendo alla Compagnia Portuale l'avvio di lavoratori, conformemente alle disposizioni di legge.

In un primo momento l'impresa si vide negare la manodopera necessaria, mentre, successivamente, essa fu deliberatamente ostacolata nello svolgimento delle proprie attività. In particolare la BIS stipulò nell'agosto 1995 un accordo con la Compagnia Portuale per l'utilizzo di quattro lavoratori; tuttavia emerse poi che alcuni di essi, addetti al servizio di pala meccanica, non erano in possesso della patente necessaria, mentre altri avevano assolto in maniera incompleta agli incarichi di pulizia delle stive. Più in generale, l'impiego di tale manodopera, oltre che insoddisfacente dal punto di vista qualitativo, sarebbe risultato per la BIS particolarmente oneroso, comportando il raddoppio del costo del lavoro relativo alle operazioni di sbarco/imbarco delle navi carboniere ENEL. Dall'istruttoria è poi emerso che la Compagnia Portuale

non ha mai redatto le liste relative al proprio personale in esubero, facendo ricorso a turnazioni nell'avviare la manodopera richiesta dalle imprese portuali.

Come apertamente sostenuto nel corso delle audizioni, la Compagnia Portuale non ha accettato le nuove condizioni di concorrenza e ha posto in essere i comportamenti denunciati nell'intento di ottenere la revisione delle autorizzazioni concesse alle imprese portuali. Anche la mancata compilazione delle liste di lavoratori in esubero è stata funzionale allo scopo di ostacolare l'esplicitarsi delle dinamiche concorrenziali nel settore delle operazioni portuali.

Nella sua valutazione, l'Autorità ha osservato che la Compagnia Portuale di Brindisi, in conseguenza dei diritti esclusivi di cui fruisce in virtù della normativa transitoria collegata alla legge n. 84/94, si trova in una situazione di monopolio legale nella fornitura di manodopera, ovvero di una risorsa essenziale per lo svolgimento, da parte delle altre imprese portuali, delle operazioni di movimentazione merci. Peraltro, l'identificazione del personale in esubero spetta esclusivamente alle ex compagnie portuali e non dipende, contrariamente a quanto sostenuto dalla Compagnia Portuale di Brindisi, dall'emanazione, non ancora avvenuta, del relativo decreto ministeriale. Inoltre, sul distinto mercato delle operazioni di movimentazione merci, la posizione della Compagnia Portuale si caratterizza non solo per una elevata quota di mercato, ma anche per la possibilità di disporre immediatamente e senza limitazioni autorizzative di tutta la manodopera necessaria alle operazioni portuali, con un sostanziale vantaggio operativo rispetto ai concorrenti.

Alla luce degli elementi emersi nel corso del procedimento, l'Autorità non ha rinvenuto giustificazioni obiettive al rifiuto di fornire la manodopera richiesta dalla BIS e ha ritenuto quindi che tale comportamento configurasse uno sfruttamento abusivo della posizione dominante detenuta dalla Compagnia Portuale di Brindisi sul mercato della fornitura di manodopera portuale, volto ad impedire all'impresa concorrente lo svolgimento delle operazioni a quest'ultima affidate dall'ENEL a seguito di gara d'appalto. Sono stati, tra l'altro, valutati come abusivi anche il deliberato avvio di personale sprovvisto della qualifica professionale richiesta dalla BIS e l'inadempienza da parte della Compagnia Portuale nella compilazione delle liste dei lavoratori in esubero, che ha reso di fatto impossibile l'assunzione di questo personale da parte delle imprese portuali.

I comportamenti della Compagnia Portuale si sono tradotti in un considerevole aumento dei costi sostenuti dalla BIS, causando a quest'ultima un grave pregiudizio economico in un contesto di mercato caratterizzato dall'andamento significativamente decrescente dei prezzi. Inoltre le preferenze da parte dei committenti sono risultate distorte a favore della stessa Compagnia Portuale in quanto unica impresa in grado di assicurare la continuità e la regolarità delle operazioni portuali, in conseguenza anche degli ostacoli di varia natura frapposti alle operazioni dei concorrenti.

Tali infrazioni sono state ritenute gravi a causa del dichiarato intento di ostacolare l'esecuzione da parte della BIS degli incarichi ricevuti dalla committenza, di aumentare i costi sopportati da quest'ultima società e di distorcere a proprio vantaggio lo stesso meccanismo di assegnazione delle gare di appalto, proprio nel momento in cui si profilava la completa apertura alla concorrenza delle operazioni portuali nel porto di Brindisi. Diffidando la Compagnia Portuale di Brindisi dal mantenere i comportamenti denunciati, l'Autorità ha quindi comminato alla compagnia una sanzione amministrativa pari all'1% del suo fatturato (37 milioni).

FINA ITALIANA-ITALPETROLI

Nel novembre 1995, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Compagnia Italtroli Spa, proprietaria di un sistema deposito-oleodotto nel porto di Civitavecchia, in seguito ad una segnalazione della società Fina Italiana Spa che denunciava un presunto abuso di posizione dominante consistente nel rifiuto di concedere a quest'ultima l'accesso all'oleodotto per effettuare le operazioni di rifornimento di carburante alle navi ormeggiate nel porto.

La società Italtroli è titolare di concessioni presso il porto di Civitavecchia aventi per oggetto l'occupazione di demanio marittimo per l'esercizio di un deposito costiero e di un oleodotto che, collegando il deposito al molo, consente di rifornire di gasolio e olio combustibile, direttamente o tramite bettolina, le unità navali all'ormeggio nel porto o in fondo nella rada (cosiddetto bunkeraggio). Prima dell'entrata in funzione dell'oleodotto, il rifornimento delle navi veniva effettuato, prevalentemente tramite autobotti, dalla società Fina e da altre due società attive nella produzione e commercializzazione di gasolio e olio combustibile (le società Agip Spa e Esso Spa).

Nell'ottobre 1995, la Capitaneria del Porto di Civitavecchia ha modificato in modo sostanziale il regolamento relativo ai meccanismi di rifornimento di carburante disponendo che, per esigenze di sicurezza portuale previste dalla normativa in vigore, in concomitanza con l'entrata in funzione dell'oleodotto di Italtroli non sarebbe più stato consentito (se non attraverso deroghe espressamente autorizzate in via eccezionale dalla capitaneria stessa) l'approvvigionamento delle navi tramite autobotti. In seguito a questo provvedimento la società Italtroli ha acquisito una esclusiva di fatto sull'attività di movimentazione del carburante destinato alle navi all'ormeggio nel porto di Civitavecchia, che non può attualmente essere svolta se non attraverso l'unico oleodotto esistente, l'accesso al quale risulta quindi essenziale per la commercializzazione dei prodotti delle compagnie petrolifere nell'ambito del porto. Nonostante le ripetute richieste della società Fina, Italtroli ha rifiutato però di concedere a quest'ultima l'accesso all'oleodotto, impedendone di fatto l'attività di rifornimento delle navi nel nuovo quadro regolamentare.

L'istruttoria dell'Autorità è stata volta ad accertare se Italtroli, tenuto conto anche di eventuali vincoli tecnici o di capacità delle infrastrutture di stoccaggio e di instradamento del carburante nonché delle esigenze di interesse pubblico che sono a fondamento delle concessioni, abbia utilizzato la propria posizione di monopolio sull'attività di movimentazione del carburante in ambito portuale per precludere abusivamente a Fina l'accesso al mercato del bunkeraggio, al fine di restringere la concorrenza a detrimento degli utenti.

L'Autorità ha accertato innanzitutto che per il traffico navale non di transito (che costituisce oltre il 90 per cento della domanda di carburante nel porto) il mercato geografico relativo alle attività di rifornimento delle navi è circoscritto al porto di Civitavecchia in quanto esso non è sostituibile con altri porti (limitrofi o di destinazione). Il mercato del prodotto è stato identificato con quello della commercializzazione di prodotti petroliferi per il bunkeraggio che avvengono per mezzo di oleodotto e bettolina. Infine, è apparso chiaro che, per quanto la realizzazione di un nuovo sistema oleodotto-deposito nell'ambito del porto sia possibile in linea teorica, le condizioni della domanda non sono tali da giustificare né attualmente né nell'immediato futuro l'eventuale duplicazione dell'oleodotto da parte di altri operatori.

Con riferimento alle presunte motivazioni di ordine tecnico addotte dalla società Italtroli per giustificare il diniego di accesso all'infrastruttura opposto a Fina,

L'Autorità ha preso in esame la capacità di stoccaggio del deposito, la possibilità di stoccaggio in promiscuo dei prodotti destinati al bunkeraggio e i vincoli al caricamento di questi prodotti nel deposito tramite autobotte. L'indagine ha accertato che la capacità dei serbatoi appare tale da consentire l'ingresso ad un nuovo operatore. Inoltre, le eventuali complicazioni legate alla possibilità di stoccare in promiscuo i prodotti di diversa qualità forniti dalla società Fina e dalle altre due società petrolifere operanti nel porto di Civitavecchia, titolari di contratti di stoccaggio e di transito con Italtpetroli, sono apparse facilmente sormontabili e comunque non in grado di giustificare le restrizioni poste all'accesso di Fina all'infrastruttura.

Sulla base di queste valutazioni, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento tenuto dalla società Italtpetroli, che detiene un monopolio di fatto nel mercato del bunkeraggio di navi commerciali non in transito nel porto di Civitavecchia, nelle trattative contrattuali con Fina essendo qualificabile come un rifiuto di contrarre da parte di una impresa in posizione dominante, costituisca una fattispecie lesiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 3, lettere *b)* e *c)*, della legge 287/90.

Peraltro, l'Autorità ha evidenziato che il comportamento abusivo di Italtpetroli, consistente nella restrizione della concorrenza nel mercato della commercializzazione dei prodotti di bunkeraggio nel porto di Civitavecchia, ha arrecato indubbi danni alle compagnie armatrici che si approvvigionano di carburante nel porto. A tal fine è stato effettuato un confronto tra i prezzi per tonnellata di gasolio pagati dalla compagnia Tirrenia presso il porto di Civitavecchia e i prezzi pagati presso i porti di Livorno e di Genova, dove esistono più compagnie petrolifere che collegano con oleodotti i propri serbatoi al molo. E' risultato che, in seguito all'introduzione delle nuove modalità di bunkeraggio tramite l'oleodotto della società Italtpetroli, i prezzi corrisposti a Civitavecchia sono stati superiori, in media, di circa 13.000 lire rispetto a quelli pagati dallo stesso utente negli altri due porti.

SEGNALAZIONI SULL'ESCLUSIVA DELLE COMPAGNIE PORTUALI

Nonostante la liberalizzazione dell'attività di svolgimento delle operazioni portuali sancita dalla legge n. 84/94, nel 1996 è perdurata la fase di transizione che caratterizza il quadro normativo del settore portuale. In particolare, è stato registrato il progressivo slittamento del termine dell'esclusiva concessa alle compagnie portuali per la fornitura temporanea di forza lavoro, in deroga alla legge 23 ottobre 1960, n. 1369

che vieta l'intermediazione di manodopera. Tale esclusiva, che peraltro era stata già riconosciuta in contrasto con l'ordinamento comunitario da una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee¹⁸, sembra poi essere stata reinserita definitivamente nella normativa nazionale tramite alcune modifiche apportate al testo della legge n. 84/94 in sede di conversione in legge dei decreti di proroga del regime transitorio. Dato che la legge n. 84/94 autorizza anche le compagnie portuali, trasformate in società di diritto privato, a fornire servizi in ambito portuale, il perdurare dell'esclusiva nella fornitura di manodopera può ostacolare la realizzazione di una effettiva concorrenza nel mercato delle operazioni portuali. L'Autorità è intervenuta a questo proposito con due segnalazioni al Governo e al Parlamento nel giugno 1996 e nel febbraio 1997.

Nella prima segnalazione l'Autorità ha evidenziato alcuni aspetti restrittivi della concorrenza del decreto legge 12 aprile 1996, n. 202, con il quale veniva prorogato il termine per la piena applicazione della legge n. 84/94, riconoscendo alle ex compagnie portuali l'esclusiva per la fornitura di manodopera portuale fino al 30 giugno 1996. Rilevando che la legge n. 84/94 aveva tra l'altro abrogato l'obbligo¹⁹ di avvalersi delle maestranze delle compagnie portuali per lo svolgimento delle operazioni portuali, l'Autorità ha sottolineato che, per effetto della normativa transitoria, veniva ostacolato il processo di liberalizzazione in atto nel mercato.

Infatti, date le caratteristiche delle operazioni di movimentazione delle merci, le imprese portuali devono di frequente utilizzare in via temporanea lavoratori portuali esterni facendo ricorso obbligatoriamente alla manodopera fornita in esclusiva dalle ex compagnie portuali loro concorrenti. Tale situazione è presumibilmente in grado di restringere il libero esplicarsi delle dinamiche competitive fra imprese portuali, come è attestato anche dall'attività istruttoria dell'Autorità²⁰, allorché la posizione di monopolio nella fornitura di manodopera portuale conferita alla compagnia portuale viene utilizzata per ostacolare la concorrenza nello svolgimento delle operazioni di movimentazione merci. L'Autorità ha pertanto auspicato che sia posto fine al regime transitorio e che venga ristabilita la parità di condizioni tra operatori portuali, consentendo l'utilizzo di un eventuale *pool* di manodopera non legato ad alcuna delle imprese portuali.

¹⁸ Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 10 dicembre 1991 *Siderurgica Gabrielli c. Merci convenzionali Porto di Genova* e il parere formulato dal Consiglio di Stato in data 13 maggio 1992, a seguito di richiesta del Ministero della Marina Mercantile.

¹⁹ Ex articolo 110, ultimo comma, del Codice della Navigazione.

²⁰ Provvedimento BIS-COMPAGNIA PORTUALE DI BRINDISI.

A seguito di una ulteriore proroga, alla fine del dicembre 1996 sarebbe dovuto venir meno l'obbligo per le imprese di servizi portuali di assumere prioritariamente il personale in esubero delle compagnie portuali²¹. Tuttavia, la conversione con modifiche del decreto-legge 12 aprile 1996, n. 202, avvenuta con la legge 23 dicembre 1996, n. 647, non solo ha ribadito la possibilità dell'esclusiva a favore delle compagnie portuali fino al 31 marzo 1997, ma ha anche disposto che, in ambito portuale, siano esentati dal divieto di intermediazione di manodopera solo gli appalti di servizi forniti dalle compagnie portuali trasformate in imprese, consentendo così il perdurare di una situazione di monopolio nella fornitura di manodopera nei singoli porti²².

L'Autorità ha quindi ritenuto opportuno intervenire nuovamente in materia di servizi portuali nel febbraio 1997 segnalando al Governo e al Parlamento le distorsioni della concorrenza derivanti dalla nuova formulazione dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 84/94 contenuta nella legge di conversione. Infatti, nel ribadire il principio dell'esclusiva a favore delle compagnie portuali, tale disposizione ha alterato in senso anticoncorrenziale l'intera disciplina portuale. Appare probabile che di fatto una larga parte dei servizi portuali potrebbe essere in prospettiva riservata a quelle imprese che detengono una posizione di monopolio nella fornitura di manodopera nei singoli porti. Ciò risulta in netto contrasto non solo con la legislazione comunitaria, ma anche con la normativa nazionale, che, attraverso la legge n. 84/94, sanciva il superamento del regime monopolistico e l'apertura alla concorrenza dei mercati delle operazioni portuali.

L'Autorità ha quindi auspicato nella segnalazione che venga garantita a una pluralità di soggetti la possibilità di fornire prestazioni di lavoro in deroga alla legge n. 1369/60 sull'intermediazione di manodopera, nella convinzione che, anche nel settore portuale, gli obiettivi della crescita economica e della promozione dell'occupazione siano da perseguire aumentando il grado di concorrenza sul mercato e non attraverso privilegi e diritti esclusivi concessi a singole categorie di operatori.

²¹ Legge n. 84/94, articolo 23, comma 3.

²² Articolo 17, comma 3.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Le recenti evoluzioni della normativa comunitaria e nazionale

Dal primo aprile 1997, gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti ad autorizzare diritti di cabotaggio all'interno del loro territorio per i vettori aerei comunitari titolari di una licenza rilasciata da un altro Stato membro. Questa data segna la fine del periodo transitorio previsto dai Regolamenti comunitari del 1992, che costituiscono il cosiddetto terzo pacchetto di misure di liberalizzazione dell'aviazione civile contenente norme sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, sull'accesso alle rotte intracomunitarie e sulle tariffe per il trasporto di passeggeri e merci. Durante il periodo transitorio l'accesso alle rotte nazionali poteva essere rifiutato, salvo che per le ipotesi di cabotaggio consecutivo, consistente nell'estensione di un servizio offerto a partire dallo Stato di immatricolazione del vettore.

La liberalizzazione introdotta nel settore dei trasporti aerei sarebbe stata seriamente invalidata, peraltro, sia dalla mancanza di una disciplina di allocazione degli *slots*, che dall'impossibilità di acquistare liberamente servizi di assistenza a terra. Anche questi due aspetti dell'attività aeroportuale sono stati quindi oggetto di importanti interventi normativi da parte della Commissione europea.

Come noto, l'allocazione degli *slot* è stata disciplinata con il Regolamento del Consiglio n. 95/93/CEE, che prevede disposizioni per il coordinamento degli aeroporti e per l'istituzione di un coordinatore (operatore *clearance*) e di un comitato di coordinamento, procedure per l'assegnazione delle bande orarie informate ai principi fondamentali dell'imparzialità, trasparenza e non discriminazione nonché misure a favore del pieno sfruttamento delle risorse e dell'ingresso di nuovi operatori. Come previsto dallo stesso Regolamento comunitario, le norme comuni per l'assegnazione degli *slots* potrebbero essere oggetto di revisione; le discussioni attualmente in corso sono sostanzialmente incentrate sulla necessità di realizzare un'effettiva terzietà del coordinatore rispetto agli operatori, finalità che potrebbe essere perseguita tramite l'istituzione di un organismo nel quale siano rappresentati tutti i vettori, sia nazionali che esteri, che utilizzano un determinato aeroporto.

In materia di servizi aeroportuali, un'importante tappa del processo di liberalizzazione è stata raggiunta con l'approvazione, nell'ottobre 1996, della Direttiva

del Consiglio n. 96/97/CE. L'obiettivo finale della Direttiva consiste nella completa apertura, entro il 1 gennaio 2001, del mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti commerciali caratterizzati da un volume di traffico non inferiore a 2 milioni di movimento passeggeri o a 50.000 tonnellate su base annua. Al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di liberalizzazione, alle società che prestano servizi di assistenza a terra e ai vettori che intendono operare in autoproduzione, compresi i nuovi operatori, viene riconosciuto un diritto di accesso agli impianti aeroportuali, in base a norme e criteri obiettivi, pertinenti, trasparenti e non discriminatori, su pagamento di un canone di utilizzo al gestore dello scalo. L'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra dovrebbe contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità dei servizi offerti agli utenti.

All'interno dell'ampia categoria dei servizi di *handling*, la Direttiva distingue i "servizi aeroporto", svolti nella parte dell'aeroporto che costituisce l'interfaccia con il territorio circostante (quali l'assistenza passeggeri, pulizia e servizi di scalo, manutenzione dell'aereo, *catering*), da quelli di "assistenza pista", effettuati nella parte dell'aeroporto rivolta alle operazioni di volo (quali l'assistenza bagagli, merci e posta, operazioni in pista, carburante e olio). I primi, che in linea di principio non presentano problemi di sicurezza, devono essere liberalizzati entro il 1° gennaio 1999, mentre la prestazione dei secondi a soggetti terzi o in autoassistenza può essere limitata ad alcuni soggetti autorizzati; in particolare, gli Stati membri possono limitare il numero degli operatori autorizzati a fornire i servizi di assistenza "pista" negli aeroporti con traffico annuale non inferiore a un milione di passeggeri o a 25.000 tonnellate di merci, a condizione che gli operatori, scelti in base a procedure concorrenziali, siano almeno due.

La liberalizzazione introdotta con la Direttiva 96/67/CEE è ispirata a criteri di gradualità, nel rispetto dei vincoli specifici di spazio e capacità e dell'obiettivo di garantire la continuità e la sicurezza del servizio. I vincoli tecnici sono all'origine della possibilità di adottare deroghe all'apertura del mercato o all'effettuazione dell'autoassistenza alle scadenze stabilite; l'obiettivo di garantire un adeguato livello di continuità e sicurezza dei servizi di assistenza a terra si traduce nella possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico negli aeroporti che servono linee per i collegamenti con zone periferiche o in via di sviluppo.

In Italia, il quadro normativo e regolamentare relativo al trasporto aereo e alla gestione delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali non ha subito profonde modifiche nel corso dell'ultimo anno. La più rilevante innovazione appare riconducibile al mutamento delle responsabilità relative all'allocazione degli *slot* negli aeroporti. Queste funzioni sono state tradizionalmente svolte da Alitalia in virtù di una delega del Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Nell'ottobre 1996, in concomitanza con un procedimento istruttorio dell'Autorità che ha messo in luce l'esistenza di comportamenti della società Alitalia volti a utilizzare i poteri di coordinamento della *clearance* aeroportuale per propri fini commerciali, la compagnia ha unilateralmente rimesso il mandato relativo all'attività di *clearance*. Quest'ultima funzione è quindi temporaneamente esercitata dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti.

Sono stati inoltre definiti nuovi principi di determinazione dei diritti aeroportuali, consistenti nei diritti di approdo, di partenza e di sosta o ricovero per gli aeromobili e nei diritti di imbarco per i passeggeri. La legge n. 662/96, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, ha disposto che la misura dei diritti aeroportuali venga annualmente stabilita con decreto ministeriale tenendo conto di obiettivi quali la correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti nonché con esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. A partire dal 1° gennaio 1997, in attesa dell'emanazione di più precisi criteri da parte del CIPE, i diritti aeroportuali determinati dalla legge 3 agosto 1995, n. 351 sono aumentati annualmente con decreto del Ministro dei Trasporti nella misura pari al tasso di inflazione programmata determinato dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria. Le stesse misure di razionalizzazione della finanza pubblica hanno rinviato al 30 giugno 1997 la privatizzazione delle società di gestione aeroportuale, disposta dalla legge 3 agosto 1995, n. 351.

ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI -ALITALIA

Nel novembre 1996 l'Autorità ha portato a termine un'istruttoria, avviata a seguito di segnalazioni da parte dell'Associazione Consumatori Utenti di Lamezia Terme e delle compagnie aeree Aliadriatica Spa, Meridiana Spa e Air Dolomiti Spa, nei confronti della società Alitalia Spa per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di linea di trasporto aereo di passeggeri. Dalle risultanze istruttorie è emerso che alcuni comportamenti posti in essere dalla compagnia aerea, quali l'utilizzo

discriminatorio di vantaggi derivanti dallo svolgimento dell'attività di assegnazione delle bande orarie di decollo e di atterraggio, la sovrapposizione degli orari di partenza dei propri voli a quelli dei concorrenti per indurre l'uscita dai mercati (cosiddetta tecnica della "francobollatura"), e, infine, l'invio alle agenzie di viaggi di Puglia e Calabria di comunicazioni volte indurre le stesse a non emettere biglietti per i vettori concorrenti, hanno costituito violazioni dell'articolo 3 della legge 287/90.

I comportamenti contestati hanno avuto luogo in un quadro normativo e regolamentare di progressiva liberalizzazione del trasporto aereo, in virtù delle direttive comunitarie e del conseguente superamento del regime concessorio previgente. Particolarmente importanti sono le disposizioni comunitarie in materia di allocazione degli *slot*, ovvero delle bande orarie per il decollo e l'atterraggio, poiché questo meccanismo riveste un ruolo fondamentale nel consentire l'esplicitarsi delle dinamiche concorrenziali²³. A questo proposito, il Regolamento n. 95/93 fa esplicito riferimento al principio di "terzietà" del coordinatore incaricato di sovrintendere alla assegnazione degli *slot* (cosiddetta *clearance* aeroportuale) il quale dovrebbe operare in condizioni di indiscussa imparzialità.

In Italia, tuttavia, a causa dell'incompleta attuazione delle disposizioni comunitarie, la *clearance* aeroportuale era disciplinata, fino al novembre 1996, dalla circolare n. 2804 del 29 ottobre 1971 della Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Civilavia), mediante la quale si attribuiva ad Alitalia il ruolo di coordinatore della *clearance* per gli aeroporti nazionali. Ad Alitalia è poi stato affiancato²⁴, a partire dal 1994, un comitato atto a svolgere a livello nazionale i compiti di programmazione, indirizzo e controllo in materia di ripartizione del traffico nei sistemi aeroportuali e di assegnazione delle bande orarie, organo che comunque non si sostituiva all'operatore *clearance* stesso.

Con il progressivo venir meno delle barriere istituzionali all'entrata nel mercato del trasporto aereo, Alitalia ha teso ad adottare strategie aziendali volte a preservare e consolidare la propria posizione all'interno del mercato nazionale, muovendosi nella direzione di ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti. Nel corso dell'istruttoria è emerso che nel periodo 1988-1995 all'aeroporto di Linate, peraltro caratterizzato da

²³ Regolamento n. 95/93.

²⁴ Decreto n.13 dell'8 giugno 1994.

un'elevata congestione, si è verificato un progressivo aumento della quota di slot detenuta da Alitalia, in alcuni casi anche al di là del limite fissato da Civilavia, seppur a fronte di rifiuti alle richieste dei vettori nuovi entranti. Solo in seguito a un ricorso presentato dai vettori Air One e Noman a Civilavia, il comitato di coordinamento ha espresso nell'ottobre 1995 un parere favorevole all'ampliamento della capacità di Linate, consentendo in tal modo l'assegnazione a queste due compagnie di un numero di *slot* sufficiente ad avviare un servizio regolare sulla rotta Roma-Milano Linate.

In relazione alle sovrapposizioni degli orari delle partenze di Alitalia con quelli del nuovo concorrente Aliadriatica (sulle rotte Milano Linate-Lamezia Terme, Milano Linate-Reggio Calabria e Milano Linate-Brindisi nel periodo 1995-1996) e di Meridiana (sulle rotte Roma-Venezia, Roma-Palermo e Roma-Catania), è emerso dal procedimento che entrambi i vettori concorrenti hanno subito consistenti danni economici, tali da indurli successivamente ad abbandonare le rotte Linate-Lamezia, Linate-Brindisi, Roma-Venezia e Roma-Palermo.

Per quanto concerne i rapporti tra Alitalia e le agenzie di viaggio, è emerso dalle risultanze istruttorie che, contestualmente all'ingresso di Aliadriatica sulle rotte Linate-Brindisi, Linate-Lamezia Terme e Linate-Reggio Calabria, la società Alitalia ha diffuso presso la propria rete di distribuzione e presso i propri punti vendita una circolare nella quale si diffidavano le agenzie a utilizzare, in caso di itinerari di completo appannaggio di Aliadriatica, i supporti meccanici o manuali precedentemente distribuiti da Alitalia per emettere i biglietti del concorrente, ponendo così fine ad una prassi consolidata nel settore. Data l'inesistenza presso le agenzie di viaggi della cosiddetta "biglietteria neutra", ovvero di titoli di viaggio non recanti il codice di Alitalia, l'improvvisa revoca di questo accordo ha ostacolato la diffusione del servizio di Aliadriatica, con pregiudizi significativi per la compagnia e per l'utenza.

Nel valutare i comportamenti analizzati, l'Autorità ha ritenuto che la responsabilità dell'attività di allocazione degli *slot* fosse attribuibile ad Alitalia a causa dell'indubbia connessione organica fra l'ufficio dell'operatore *clearance* e le altre funzioni aziendali della società, nonché dei rilevanti margini di autonomia del coordinatore della *clearance* rispetto a Civilavia. Non è stato quindi ritenuto applicabile al caso in esame il principio secondo cui l'esercizio di pubblici poteri non sarebbe qualificabile come attività di impresa ai sensi della legge n. 287/90.

L'Autorità ha quindi ritenuto che i comportamenti di Alitalia, consistenti nell'utilizzare per propri fini commerciali i vantaggi derivanti dallo svolgimento dell'attività di *clearance*, nel programmare voli in sovrapposizione a quelli operati dai concorrenti e nel frapporre ostacoli all'accesso alla rete di vendita presso le città terminali delle rotte in concorrenza, fossero volti ad escludere le compagnie minori e i nuovi entranti dal mercato del trasporto aereo, dando luogo a violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Data la gravità e la durata delle infrazioni relative alla sovrapposizione dei voli da parte di Alitalia e il conseguente ripristino di una situazione di monopolio su alcune rotte, l'Autorità ha deciso di applicare ad Alitalia una sanzione per un ammontare di 415 milioni (pari all'1 per cento del fatturato), ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge.

Nel corso dell'istruttoria, alla fine dell'ottobre 1996, la società Alitalia ha comunicato all'Autorità di aver rimesso il mandato relativo alla *clearance* aeroportuale al Ministero dei Trasporti e della Navigazione, funzione questa che è stata provvisoriamente assunta dallo stesso Ministero²⁵.

PARERE SULLA DISCIPLINA DELLA CLEARANCE AEROPORTUALE

Nel novembre 1996 l'Autorità ha espresso un parere al Ministro dei Trasporti e della Navigazione in materia di disciplina della *clearance* aeroportuale. Questo ha preso spunto dagli elementi emersi nel corso dell'istruttoria condotta nei confronti di Alitalia per abuso di posizione dominante, nonché dalla rinuncia da parte della compagnia al ruolo di coordinatore dell'assegnazione degli *slot* in numerosi aeroporti italiani e dal conseguente affidamento in via temporanea della funzione a Civilavia. In questo nuovo contesto regolamentare, l'Autorità ha voluto esprimere alcune valutazioni in merito ai successivi adeguamenti istituzionali richiesti dal Regolamento n. 95/93/CE in materia di allocazione degli *slot*.

Il regolamento comunitario non individua un modello preferenziale quanto alle caratteristiche del soggetto chiamato a svolgere le funzioni di coordinatore, consentendo sia l'attribuzione di tali funzioni a una struttura pubblica, sia la creazione di una struttura privata, con la partecipazione degli operatori interessati, ossia vettori aerei e/o

²⁵ Cfr. il parere DISCIPLINA DELLA CLEARANCE AEROPORTUALE.

gestori aeroportuali. Ad esempio, nel Regno Unito è stata costituita a tal fine una società senza scopo di lucro, la *Airport Coordination Limited*, controllata dalle principali compagnie aeree nazionali, e la cui partecipazione è aperta a ogni vettore interessato con rappresentanza paritetica, mentre in Spagna si è provveduto ad assegnare la funzione di coordinamento aeroportuale, nonché quella di controllo sul traffico aereo, a una società a partecipazione statale che gestisce anche la maggior parte degli scali aeroportuali. E' attualmente all'esame della Commissione UE una riforma della figura del coordinatore, al fine di ottenere maggiori garanzie che l'operatore *clearance* sia realmente indipendente dai vettori nazionali in posizione dominante.

In ogni caso l'Autorità ha posto in evidenza come risultino egualmente inadeguate, sotto il profilo della tutela della concorrenza, sia quelle scelte che di fatto preservano un ruolo determinante per il vettore nazionale in posizione dominante, sia la costituzione di organismi controllati dai gestori aeroportuali. Sarebbe preferibile garantire la neutralità del coordinatore della *clearance* aeroportuale procedendo alla costituzione di un'agenzia al cui interno siano efficacemente contemperati gli interessi dei vettori nazionali, dei vettori internazionali, dei vettori nuovi entranti e dei gestori aeroportuali. A tale scopo, appare necessario che la partecipazione al nuovo organismo sia garantita su basi paritetiche a tutti gli operatori, senza preclusione per i nuovi entranti, riservando a Civilavia la funzione di dirimere le eventuali controversie non risolte in seno all'agenzia.

L'Autorità ha poi auspicato che venga progressivamente ridotta l'incertezza derivante dalla mancanza di indicazioni precise nello stesso regolamento comunitario riguardo alle procedure di assegnazione degli *slot*. Infine, essa ha sottolineato l'importanza di definire con maggiore rigore il principio della neutralità del sistema informatico adottato dall'operatore *clearance* per l'allocazione degli *slot*, il quale non dovrebbe assegnare in maniera automatica la preferenza a uno o più vettori a scapito di altri nella analisi della programmazione e nella assegnazione delle bande orarie.

ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

Il procedimento istruttorio, concluso nel novembre 1996, ha avuto origine da una denuncia del Coordinamento Unitario ANISA-FIGISC, FAIB-Autostrade, FEGICA, in cui si segnalava l'eccessiva discrezionalità con la quale la società Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa (di seguito Autostrade) avrebbe negato ad imprese operanti nella gestione di aree di servizio autostradali, l'autorizzazione all'ampliamento nella gamma di prodotti venduti. A parere dei denunciati alcune clausole dei disciplinari, predisposti dalla suddetta società al fine di regolare i rapporti con le imprese concessionarie erano in netto contrasto con le norme a tutela della concorrenza. Nel corso del procedimento, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di comportamenti abusivi da parte della società Autostrade nonché di un'intesa restrittiva della concorrenza tra la stessa e la società Autogrill Spa.

Ai fini del procedimento, sono stati individuati due insiemi di mercati rilevanti: il mercato della gestione della rete autostradale e delle sue pertinenze e i mercati della ristorazione in senso stretto (servizio al tavolo o self-service), della ristorazione a prestazioni semplificate (bar), della vendita di generi alimentari e della vendita di prodotti non petroliferi nelle aree di servizio autostradali.

La società Autostrade gestisce direttamente o tramite società controllate, circa il 52% dell'intera rete autostradale nazionale, a fronte di quote assai limitate delle altre concessionarie. L'Autorità ha pertanto ritenuto che ad essa sia attribuibile una posizione dominante sul mercato nazionale della gestione della rete e delle sue pertinenze. Inoltre, le concessionarie di tratte autostradali, quali Autostrade, sono gli unici soggetti abilitati a rilasciare concessioni per l'utilizzazione delle pertinenze autostradali allo scopo di assicurare lo svolgimento dei servizi di ristorazione e di vendita di generi alimentari e prodotti non petroliferi. Ne deriva quindi che la posizione dominante di Autostrade sul mercato della gestione della rete e delle sue pertinenze si riflette anche sul mercato dei servizi di ristorazione e vendita autostradale, metà dei quali si trovano sulla rete autostradale gestita da Autostrade.

Stabilita la posizione dominante della società Autostrade, l'Autorità ha rilevato come alcune delle clausole contenute nel disciplinare del dicembre 1973, che regola i rapporti tra Autostrade e le società concessionarie dei servizi di ristorazione e vendita, abbiano di fatto determinato una significativa distorsione della concorrenza nei mercati

della ristorazione e della vendita di generi alimentari e prodotti non petroliferi. In particolare, a giudizio dell'Autorità, l'individuazione dettagliata dei servizi oggetto di concessione e l'impossibilità di ampliare la gamma dei prodotti senza il previo consenso di Autostrade, così come la previsione del gradimento della stessa per le subconcessioni o gli affidamenti in *franchising* hanno di fatto escluso ogni possibilità di concorrenza tra soggetti presenti su di una medesima area. Inoltre, l'impegno di Autostrade a non costruire nuove aree in concorrenza con le esistenti, salvo il caso in cui queste ultime siano oggettivamente insufficienti a soddisfare le esigenze dell'utenza, e la previsione di un diritto di prelazione a favore dei concessionari dell'area successiva in caso di costituzione di una nuova area, o di quelli presenti sull'area stessa, in caso di istituzione di nuovi servizi in un'area già esistente, sono apparsi atti a favorire ingiustificatamente alcuni operatori rispetto ad altri e quindi idonei a falsare la concorrenza tra le aree di servizio distribuite lungo la rete. Tali comportamenti sono stati ritenuti in violazione dell'articolo 3 della legge.

L'Autorità ha invece ritenuto che fossero giustificati i dinieghi opposti dalla società Autostrade all'ampliamento dei prodotti venduti da alcuni gestori di rifornimento di carburante, date le carenze strutturali dei locali adibiti alla vendita. Le risultanze istruttorie hanno infatti evidenziato che i gestori avevano già esteso le aree di vendita agli spazi antistanti gli esercizi commerciali, limitando la circolazione all'interno dell'area di servizio.

L'Autorità ha poi esaminato i contenuti di un accordo siglato tra la società Autostrade e la società Autogrill Spa nel 1988, di cui era venuta a conoscenza nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore della distribuzione di carburanti per autotrazione. L'accordo, che riguarda l'assegnazione di concessioni per i servizi di ristoro nelle aree di servizio sulla rete autostradale, si configura a parere dell'Autorità come un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, avendo per oggetto e per effetto la limitazione dell'accesso ai mercati della ristorazione e della vendita di generi alimentari e di prodotti non petroliferi. Esso prevede che l'esclusiva di Autogrill nella vendita di prodotti alimentari e non petroliferi a livello di singola area sia prorogata in modo pressochè automatico per due quinquenni consecutivi, in virtù di clausole di prelazione che di fatto impediscono a eventuali concorrenti di sostituirsi ad Autogrill quali concessionari diretti, e impegna Autostrade a riconoscere ad Autogrill il 90% delle concessioni di ristoro con servizio ristorante e l'80% di quelle con servizio bar e market rilasciate dalla società di gestione autostradale successivamente al luglio

1988, includendo nel computo delle quote le concessioni di ristoro facenti capo alle società petrolifere che si sarebbero rese disponibili nell'arco di vigenza dell'accordo. L'accordo del 1988 ha prodotto i suoi effetti anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 287/90, avendo Autostrade dal 1990 ad oggi rilasciato sette nuove concessioni dirette di servizi ristorante o bar ad Autogrill.

Gli effetti restrittivi dell'intesa sono stati giudicati consistenti a causa della posizione detenuta da Autostrade nel mercato della gestione della rete autostradale e delle sue pertinenze, nonché delle quote di mercato detenute da Autogrill nei mercati della ristorazione, della vendita di generi alimentari e di prodotti non petroliferi, che ammontano a circa il 40% delle concessioni dirette rilasciate da Autostrade ossia, in termini di fatturato, ad oltre il 50% delle vendite realizzate nelle aree della rete Autostrade affidate in concessione diretta. Inoltre, considerando anche le concessioni rilasciate dall'ANAS e le subconcessioni, Autogrill risulta gestire l'81% delle aree di ristoro presenti sulla rete di Autostrade.

Durante il procedimento, le parti hanno depositato nuove formulazioni del disciplinare di concessione del 1973 e dell'accordo del 1988, sostitutive di tutti i disciplinari precedentemente utilizzati da Autostrade, tese a eliminare le clausole lesive della concorrenza riscontrate dall'Autorità. Nel nuovo disciplinare sono soppresse tutte le disposizioni che bloccavano l'ingresso di nuovi operatori o l'ampliamento della gamma dei prodotti venduti ed è quindi consentita la sovrapposizione nella vendita di prodotti vari (alimentari in confezioni d'asporto e non alimentari) tra i titolari delle concessioni di ristoro e di distribuzione carburanti in una medesima area. Inoltre l'autorizzazione alla vendita di tali prodotti non avviene più in maniera discrezionale ma costituisce un atto dovuto della concessionaria autostradale allorché essa abbia constatato che il soggetto richiedente disponga di locali di dimensioni idonee allo svolgimento delle attività di vendita in questione. Il nuovo disciplinare consente l'accesso al mercato di nuovi operatori e appare quindi idoneo a introdurre un certo grado di concorrenza sia all'interno della stessa area di servizio che tra aree contigue.

Analogamente, il nuovo accordo tra Autostrade e Autogrill, qualora trovi integrale attuazione, appare idoneo a far cessare gli effetti restrittivi della concorrenza determinati dalla precedente intesa siglata nel 1988. Infatti, con esso vengono eliminate, oltre alle clausole di esclusiva all'interno di una stessa area di vendita, sia le ipotesi di prelazione di Autogrill nei confronti delle sue concessioni in scadenza, sia

l'assegnazione a suo favore di quote predefinite nell'attribuzione di nuove concessioni. Inoltre, al fine di rendere possibile il progressivo aumento delle quote dei nuovi entranti e comunque di operatori diversi da Autogrill sulla rete autostradale, l'intesa prevede la dismissione da parte di quest'ultima società di dodici aree entro il 2003 e l'impegno della stessa a non partecipare alle assegnazioni di cinque nuove concessioni che Autostrade affiderà nei prossimi anni nonché di tutte le eventuali ulteriori assegnazioni che si verificheranno entro il 2001.

ADUSBEF-SOCIETÀ AUTOSTRADALE

Nel luglio 1996, l'Autorità si è pronunciata relativamente a presunti comportamenti anticoncorrenziali della Società Autostrade nel mercato del soccorso autostradale, a conclusione di un procedimento avviato su denuncia dell'ADUSBEF (Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali, Assicurativi) e della società Europ Assistance Italia Spa. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che Autostrade, rifiutando l'autorizzazione all'accesso alle tratte autostradali ad operatori diversi da Aci, abbia abusato della sua posizione dominante escludendo la possibilità di una configurazione concorrenziale del mercato dei servizi di soccorso autostradale.

La Società Autostrade opera attualmente in regime di monopolio legale nella gestione di alcune tratte della rete autostradale nazionale e nella prestazione di taluni servizi accessori tra i quali l'attività di soccorso. Essa detiene inoltre una posizione dominante nel mercato nazionale della gestione della rete autostradale e dei servizi accessori, giacché gestisce direttamente circa la metà dell'intera rete autostradale italiana, di cui fanno parte le tratte a maggiore intensità di traffico e di interventi di soccorso stradale.

Sulla base di una concessione emanata dal Ministero dei Lavori Pubblici e di una convenzione stipulata con l'Azienda Nazionale Autonoma per le Strade (ANAS) nel 1962, in seguito aggiornata con decreto ministeriale 12 ottobre 1968, n. 289, la Società Autostrade "è tenuta a promuovere" il servizio di soccorso stradale sulle tratte affidate in concessione ed è l'unico soggetto in grado di autorizzare l'accesso alla rete ai fornitori del servizio. Dal 1964, Autostrade ha attribuito in esclusiva ad ACI il compito di espletare il servizio di soccorso stradale sulle tratte autostradali da essa gestite attraverso una convenzione di durata annuale e tacitamente rinnovabile alla scadenza, che disciplina, tra l'altro, l'organizzazione e lo svolgimento del servizio, con particolare

riferimento all'ubicazione dei centri di assistenza, alle modalità operative, ai tempi di intervento e alla dotazione di personale e mezzi.

Nel corso dell'istruttoria, Autostrade ha più volte sostenuto che l'attribuzione in esclusiva del servizio all'Acì era funzionale al raggiungimento delle specifiche finalità di interesse pubblico previste dalla concessione, invocando pertanto l'applicabilità dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90. L'Autorità ha invece ritenuto che l'articolo 8, comma 2, non potesse applicarsi al caso di specie poichè non solo la normativa di riferimento non impone un modello particolare di organizzazione ma inoltre il rapporto di esclusiva non costituisce l'unica modalità attraverso la quale la concessionaria può adempiere agli obblighi relativi all'universalità del servizio di soccorso. Infatti, l'universalità, che è garantita se il servizio è svolto in maniera uniforme e continuo su tutta la rete autostradale, non appare in alcun modo richiedere la presenza di un unico soggetto e non sembra poter giustificare l'attuale assetto organizzativo del servizio di soccorso.

Né è stata ritenuta condivisibile l'affermazione di Autostrade secondo la quale il diniego all'ingresso di Europ Assistance sarebbe stato giustificato dalla mancata presentazione da parte del potenziale nuovo entrante di un modello complessivo di organizzazione del soccorso stradale alternativo a quello vigente. Non è infatti compito del nuovo entrante formulare l'ipotesi di un nuovo modello generale di organizzazione del servizio, né si può imporre su esso tale onere.

Alla luce degli elementi emersi in corso di istruttoria, l'Autorità ha ritenuto auspicabile una configurazione concorrenziale del mercato dei servizi di soccorso autostradale, anche in considerazione dell'esistenza di diversi soggetti interessati a entrare nel mercato e della effettiva possibilità di ripartire i costi del servizio universale. In questo contesto, Autostrade dovrebbe semplicemente conservare il compito di garantire che il servizio di soccorso venga offerto sull'intera rete autostradale in modo uniforme e con caratteristiche di continuità, limitandosi a vincolare i nuovi ingressi all'esistenza di requisiti minimi in termini di tempestività e sicurezza. Peraltro, una conferma di come l'universalità del servizio di soccorso autostradale non si coniughi necessariamente con l'affidamento in esclusiva è fornita dall'esperienza dei principali paesi europei, dove il servizio, pur essendo affidato a una pluralità di operatori, mantiene un grado di universalità largamente confrontabile con quello garantito da Autostrade.

L'Autorità ha quindi rilevato che l'ingiustificato rifiuto da parte di Autostrade di negoziare con altri operatori del settore, al di fuori di Aci, le condizioni per l'accesso alle tratte autostradali da essa gestite in concessione ostacola l'ingresso di concorrenti nel mercato del servizio di soccorso stradale e si configura pertanto come un'abuso di posizione dominante.

In seguito a questa decisione, Autostrade ha proposto nel novembre 1996 alcune misure volte a rimuovere i comportamenti contestati, favorendo l'ingresso di nuovi operatori nel mercato del servizio di soccorso sulla rete autostradale. Secondo questo progetto, valutato positivamente dall'Autorità, sarà possibile nelle tratte gestite in concessione dalla società Autostrade ottenere l'intervento di qualsiasi operatore, purché siano rispettati alcuni requisiti minimi di tempestività e sicurezza. In assenza di un'esplicita richiesta da parte dell'automezzo in panne, ovvero nei casi di emergenza, sarà invece legittimato ad intervenire l'operatore che garantisce il servizio universale, non essendo però escluso anche in questo caso, che nuovi soggetti possano competere con Aci. Nel nuovo regime cadrà pertanto l'esclusiva di fatto per l'attività di soccorso a suo tempo riconosciuta ad Aci, sia a livello di rete che a livello di singolo tronco autostradale, giacché si ammette la possibilità che altri operatori subentrino ad assicurare il servizio con caratteristiche di universalità. La nuova configurazione del servizio di soccorso appare idonea a produrre benefici per il consumatore, il quale sarà libero di richiedere l'intervento della società che preferisce, al pari di quanto accade negli altri paesi europei. Del resto, l'ingresso di nuovi operatori potrà tradursi in un aumento dell'efficienza complessiva nell'espletamento del servizio stesso, offrendo nuovi stimoli competitivi anche ad Aci.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Gli interventi consultivi dell'Autorità nel settore della raccolta, dello stoccaggio e dello smaltimento di rifiuti

Il settore della raccolta, dello stoccaggio e dello smaltimento dei rifiuti è caratterizzato da un'estesa regolamentazione che si propone di tutelare interessi di carattere generale quali la salubrità del territorio e la salute dei cittadini. Nel corso dell'anno l'Autorità ha effettuato una serie di interventi di segnalazione e consultivi in

questo settore volti a favorire l'affermazione di dinamiche concorrenziali nei casi in cui non vi sono valide ragioni, connesse all'impatto ambientale e ai conseguenti effetti negativi sulla salute pubblica, per limitare l'azione dei meccanismi di mercato. La legislazione comunitaria di settore individua, d'altro canto, proprio nel libero esplicarsi delle dinamiche concorrenziali un utile strumento in grado di introdurre una maggiore efficienza e razionalizzazione (e, pertanto, un minore impatto ambientale) nelle attività di raccolta stoccaggio e smaltimento dei rifiuti²⁶.

SEGNALAZIONE IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI NELLA REGIONE LAZIO

Nel giugno 1996 l'Autorità ha inviato al Presidente della Regione Lazio, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Ambiente una segnalazione volta a porre in luce gli effetti restrittivi della concorrenza indotti da alcune norme della legge regionale 8 marzo 1995, n. 38 che disciplina l'organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti nella regione Lazio.

Negli ultimi anni nel Lazio, ma anche in molte altre regioni, il notevole aumento dei rifiuti prodotti non è stato accompagnato da un adeguato ampliamento della capacità delle discariche o di sistemi alternativi di smaltimento, principalmente a causa delle difficoltà amministrative connesse alla realizzazione di nuovi impianti e dell'opposizione delle popolazioni residenti nei luoghi in cui si pianifica l'insediamento di questi ultimi. Questa situazione di emergenza ambientale ha indotto la Regione Lazio a far ricorso alla decretazione d'urgenza per autorizzare in via provvisoria la realizzazione di discariche. La legge regionale n. 38/95 costituisce un tentativo da parte della Regione di ovviare agli effetti negativi indotti dalla decretazione d'urgenza, quali ad esempio la creazione di nuove discariche in assenza di procedure o gare pubbliche. L'Autorità si è concentrata su due aspetti della legge n. 38/95 che possono comportare restrizioni della libertà di iniziativa economica.

Anzitutto la legge dispone che le attività relative alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti spettino, previa autorizzazione della Provincia,

²⁶ Cfr. Direttiva del 18 marzo 1991, 91/156/CE, GUCE L 78 del 26 marzo 1991; Direttiva del 12 dicembre 1991, 91/689/CE, GUCE L 377 del 31 dicembre 1991; Direttiva del 20 dicembre 1994, 94/62/CE, GUCE L 365 del 31 dicembre 1994.

in esclusiva ai Comuni, i quali possono svolgere tali attività direttamente, attraverso aziende speciali oppure per mezzo di società per azioni partecipate dal Comune stesso. I soggetti privati non possono perciò beneficiare direttamente di un'autorizzazione provinciale per l'installazione e gestione di impianti di smaltimento dei rifiuti, essendo il loro accesso ai mercati in questione condizionato al rilascio di una concessione comunale o alla partecipazione azionaria in una società mista a partecipazione pubblica e privata. Questa norma costituisce quindi un significativo limite al diritto di iniziativa economica per le attività relative allo smaltimento di rifiuti appartenenti a categorie diverse dagli urbani. In particolare, tale limitazione non appare legittima per la categoria dei rifiuti speciali, per la quale la legge nazionale di riferimento non ha previsto, a differenza che per i rifiuti solidi urbani, alcuna privativa a favore dei Comuni.

Inoltre la legge regionale vieta nel Lazio l'importazione ed esportazione dei rifiuti solidi urbani, nell'intento di limitare i rischi e i costi ambientali connessi al trasporto dei rifiuti solidi urbani, una preoccupazione che trova peraltro implicito riconoscimento anche nella legislazione comunitaria. Pertanto, le imprese che effettuano tali servizi in località poste al di fuori del territorio regionale non possono concorrere con le discariche laziali, mentre similmente le discariche laziali non possono fornire servizi di smaltimento a soggetti situati al di fuori della regione. L'Autorità ha evidenziato che la chiusura del mercato laziale agli scambi con le regioni limitrofe potrebbe essere giustificata in presenza di interventi di programmazione volti ad assicurare il raggiungimento di un equilibrio fra domanda di smaltimento di rifiuti e offerta di capacità di smaltimento, che risponda tra l'altro alle esigenze di tutela della salubrità del territorio. In assenza di tali interventi, la chiusura del mercato regionale diverrebbe non solo inutile, ma anche dannosa, giacché i problemi ambientali connessi allo smaltimento dei rifiuti risulterebbero essere addirittura aggravati.

SEGNALAZIONE SUGLI APPALTI NEI SETTORI DELLA RACCOLTA, DELLO STOCCAGGIO E DELLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI OSPEDALIERI

Nel novembre 1996 l'Autorità ha espresso un parere riguardo alle modalità di svolgimento di alcune gare bandite da aziende ospedaliere per i servizi di raccolta e

smaltimento dei rifiuti ospedalieri²⁷, evidenziandone gli aspetti in contrasto con la libertà di iniziativa economica. Nell'ambito della regolamentazione dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti ospedalieri, tossico-nocivi e speciali, esistono categorie di rifiuti assoggettati a un regime di privativa comunale, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82, e altre categorie per le quali le attività di raccolta e trattamento possono essere effettuate anche da imprese private debitamente autorizzate. Le attività di raccolta e smaltimento di rifiuti ospedalieri equiparati ai rifiuti solidi urbani rientrano nell'ambito della privativa comunale mentre le altre attività, non soggette a privativa, devono essere affidate dagli enti pubblici tramite gara.

A questo proposito, l'Autorità ha segnalato le distorsioni dei meccanismi concorrenziali che si possono verificare quando un'azienda ospedaliera bandisce una gara pubblica per l'aggiudicazione globale e unitaria sia del servizio aperto all'iniziativa privata che del servizio di esclusiva competenza pubblica. Infatti, in questo caso risulta preclusa alle imprese private la possibilità di presentare offerte in modo autonomo, poiché esse si troverebbero nelle condizioni di poter operare in quella porzione di attività il cui esercizio è riservato per legge al comune solo nel caso in cui siano associate a un'azienda municipalizzata oppure, partecipino a una società per azioni, come stabilito nella legge n.142/90. Quindi, dati i vincoli presenti nella disciplina relativa alla raccolta e smaltimento dei rifiuti ospedalieri, la specificazione di bandi di gara relativi al complesso delle attività di smaltimento potrebbe portare all'identificazione di un unico operatore, l'azienda municipalizzata territorialmente competente (ovvero un soggetto ad essa equiparato), in grado di formulare *in toto* la propria offerta nel caso in cui l'impresa di promanazione pubblica sia dotata della apposita organizzazione ovvero, in caso contrario, di decidere il partner privato con cui associarsi per lo smaltimento dei rifiuti diversi dai rifiuti solidi urbani.

E' evidente che tali bandi di gara non adempiono alla finalità di attivare meccanismi concorrenziali, giacché non si realizza di fatto alcuna competizione tra imprese, ma si pone l'ente pubblico committente nelle condizioni di doversi misurare con un unico operatore, il quale ha la possibilità di determinare non solo le tariffe relative alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, per i quali è prevista la privativa, ma anche

²⁷ I casi segnalati all'Autorità riguardano le gare bandite dall'Azienda Ospedaliera Policlinico S. Orsola-Malpighi di Bologna, dall'Azienda Ospedaliera di Parma, dall'Azienda Ospedaliera di Modena, dagli Istituti Ortopedici Rizzoli e dalla Azienda Unità Sanitaria Locale di Rimini.

di condizionare significativamente le tariffe relative ai servizi di raccolta e smaltimento delle altre tipologie di rifiuti. E' poi probabile che si producano conseguenze negative non solo sui prezzi, ma anche sulle modalità e sul livello qualitativo di realizzazione del servizio, dato che non si verifica, anche in tale ambito, alcun confronto concorrenziale.

L'Autorità ha peraltro sottolineato che non sembrano sussistere motivi di convenienza economica tali da indurre gli enti ospedalieri a rivolgersi, nell'indire le gare, a un unico operatore. Infatti, a differenza del caso di trattativa privata, i costi di transazione connessi allo svolgimento delle gare trovano una loro giustificazione solo in presenza di una effettiva competizione tra operatori. E' inoltre da escludere che la partecipazione di un unico soggetto alla gara comporti, in ragione dell'esistenza di economie di gamma nell'attività di smaltimento dei rifiuti, la formulazione di offerte più convenienti per l'ente aggiudicatore. Tale possibilità sussisterebbe infatti esclusivamente nel caso in cui la gara riguardi solo i servizi non coperti da privata, in quanto in tal caso l'azienda municipalizzata operando in potenziale concorrenza con altri operatori in alcuni mercati, sarebbe comunque indotta a effettuare offerte più competitive sfruttando appieno le possibili economie di gamma nonché a trasferire i guadagni di efficienza così ottenuti sui prezzi dei servizi, a beneficio dei consumatori.

SEGNALAZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO PER IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI RIFIUTI

Nel novembre 1996 l'Autorità ha segnalato al Governo il contenuto potenzialmente restrittivo della concorrenza di alcune delle norme contenute nello schema di decreto legislativo volto a recepire le direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CEE, riguardanti rispettivamente i rifiuti, i rifiuti pericolosi e gli imballaggi e rifiuti di imballaggi.

Lo schema di decreto legislativo, poi tradotto con modifiche in legge²⁸, faceva proprio il principio, sancito dalla normativa comunitaria, secondo il quale è opportuno promuovere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti attraverso l'individuazione di un ambiti territoriali ottimali, limitando il trasporto dei rifiuti, in ragione dei notevoli rischi e costi ambientali ad esso associati. Dato il progressivo processo di allargamento

²⁸ Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 33.

dei mercati dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani anche al di là dei confini regionali, in atto soprattutto in alcune aree ad alta densità abitativa, occorre che le regioni e le provincie provvedano a pianificare e realizzare, nell'arco dei prossimi anni, impianti sufficienti a soddisfare il proprio fabbisogno di smaltimento. Solo in presenza dell'attuazione di questi programmi infatti la creazione di bacini autosufficienti e la conseguente limitazione frapposta all'esplicarsi dei meccanismi di mercato risulta essere giustificata dall'esigenza di ridurre l'impatto ambientale²⁹.

La compartimentazione a livello regionale dei mercati della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani non appare peraltro opportuna qualora si prendano in considerazione anche i rifiuti urbani pericolosi, che comportano attività di smaltimento in mercati di estensione interregionale. Poiché non tutte le regioni dispongono di inceneritori o di discariche apposite per questo tipo di rifiuti, la restrizione introdotta nello schema di decreto legislativo potrebbe comportare l'obbligo di realizzare nuovi impianti destinati ad operare in modo inefficiente. Pertanto la segmentazione arbitraria dei mercati relativi allo smaltimento dei rifiuti urbani pericolosi, in aperto contrasto con l'esigenza di definire ambiti territoriali ottimali, potrebbe aggravare l'impatto ambientale, giacché il trasporto di questi rifiuti ha minori ricadute sull'ambiente rispetto alla costruzione di nuovi impianti di incenerimento utilizzati in modo inefficiente.

Inoltre lo schema di decreto legislativo estendeva la privativa comunale prevista per i rifiuti solidi urbani anche alle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti assimilabili a quelli urbani, demandando peraltro ai comuni il compito di determinare quali tipologie di rifiuti rientrino in quest'ultima categoria. Ne consegue dunque che lo stesso soggetto che detiene l'esclusiva nello svolgimento di una attività economica dispone anche del potere di stabilire in maniera unilaterale l'ambito di estensione dell'esclusiva stessa, vincolando in tal modo la libertà di impresa nel settore.

Infine venivano introdotti, attraverso lo schema di decreto, rilevanti ostacoli all'operare delle dinamiche concorrenziali nei mercati dei rifiuti riciclabili, quali carta, vetro, alluminio, acciaio e legno. Dato che i rifiuti compresi in questa categoria hanno un valore di mercato, la previsione di una privativa comunale per la loro raccolta sul

²⁹ Cfr. la segnalazione sullo smaltimento dei rifiuti nella Regione Lazio.

suolo pubblico produce l'effetto di limitare la libertà di avviare iniziative commerciali volte a sviluppare reti di raccolta alternativa ai sistemi di smaltimento del Comune. Sebbene lo schema di decreto prevedesse che tale privativa doveva decadere qualora i Comuni non ottemperassero all'obbligo di disporre sistemi di raccolta differenziata, anche in tale evenienza gli operatori non avrebbero avuto la possibilità di svolgere il servizio direttamente, essendo tenuti a rivolgersi a consorzi obbligatori di produttori. La natura dei rifiuti riciclabili, che consente il loro sfruttamento a fini commerciali, rende inopportuni, a parere dell'Autorità, interventi pubblici nei mercati della raccolta e del riutilizzo dei prodotti riciclabili tali da dare luogo a consistenti barriere all'entrata

Successivamente alla segnalazione dell'Autorità, il decreto legislativo del 5 febbraio 1997 n. 33 ha in parte modificato il contenuto della disciplina rispetto al precedente schema di decreto. In particolare, esso stabilisce che le aree territoriali ottimali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono definite, salvo diversa determinazione della Regione competente, in ambiti provinciali, escludendo però da tali ambiti sia i rifiuti urbani pericolosi, sia i rifiuti classificati come speciali. Inoltre, la privativa dei Comuni non viene estesa all'attività di recupero dei rifiuti assimilabili a quelli urbani. Non solo, ma l'ambito della privativa è ridotto anche rispetto alla situazione anteriore al decreto del Presidente della Repubblica n. 915/82, in quanto sono classificati come urbani soltanto i rifiuti domestici, mentre i rifiuti ordinari prodotti da diverse attività economiche, quali uffici, servizi e mense, sono ora classificati come rifiuti speciali. Infine viene sancito il principio dell'obbligatorietà dei consorzi esclusivamente a carico di quegli operatori che non hanno in alcun modo organizzato autonomamente un programma di riciclaggio.

FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nel febbraio 1997 l'Autorità ha espresso un parere al Governo e al Parlamento, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di evidenziare gli effetti restrittivi della concorrenza che potrebbero derivare dall'applicazione di alcune disposizioni contenute in un disegno di legge del Governo in materia di autonomie locali e riforma della legge 8 giugno 1990, n. 142³⁰.

³⁰ Disegno di legge recante disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (AS 1388).

Il disegno di legge conferma la possibilità di gestire un servizio pubblico locale attraverso società per azioni a prevalente capitale pubblico o a prevalente partecipazione di soci privati (scelti con procedure di evidenza pubblica). Qualora i soci privati non siano stati scelti tramite gara, la società mista dovrà sempre partecipare ad una gara per l'attribuzione di una concessione di servizi. A questo proposito, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di definire con maggior precisione le condizioni di accesso dei soci privati nelle società per azioni a partecipazione pubblica. In effetti, il socio privato scelto in assenza di gara potrà di fatto beneficiare dell'eventuale monopolio detenuto dall'ente locale in ordine ai servizi svolti dalla società mista, con effetti significativi sulle dinamiche di mercato. Al fine di evitare possibili effetti distorsivi del mercato, dovrebbe essere oggetto di confronto concorrenziale non solo l'individuazione del socio privato di maggioranza, ma anche di quello di minoranza.

Dal disegno di legge emerge, inoltre, che nell'ipotesi in cui la società a partecipazione pubblica abbia effettuato una gara per la scelta del socio privato di maggioranza, questa non è tenuta a partecipare a una gara per l'aggiudicazione del servizio per il quale è stata costituita. In queste ipotesi l'Autorità ritiene che, al fine di evitare che un ampliamento dell'oggetto sociale consenta di eliminare il confronto concorrenziale anche in ordine ad altri servizi, l'affidamento di tutti i servizi non rientranti in una delle attività riservate all'ente territoriale e che non presentino con questo un rapporto di accessorietà devono essere attribuiti alla società mista tramite gara.

Inoltre, a parere dell'Autorità, qualora alla società mista vengano attribuite nuove competenze tra quelle riservate all'ente territoriale, quest'ultimo dovrebbe indire una gara per individuare eventuali nuovi soci privati. In ogni caso, nello svolgimento dell'attività accessoria, la società mista non dovrebbe potersi avvalere di sussidi di cui beneficia per l'erogazione del servizio pubblico.

Il disegno di legge prevede anche che lo statuto possa riconoscere ad un'azienda speciale la possibilità di partecipare a procedure concorsuali per l'affidamento di servizi pubblici locali da parte di altri enti locali e di estendere l'attività al territorio di altri enti locali previa intesa con i medesimi. L'Autorità ha osservato al riguardo che il riconoscimento all'azienda speciale della possibilità di svolgere i propri servizi, in regime di concorrenza, anche al di fuori del territorio dell'ente di appartenenza presenta indubbi vantaggi, ma potrebbe essere all'origine di distorsioni della concorrenza.

In particolare, la riforma renderebbe più dinamico il confronto concorrenziale, aumentando il numero degli operatori che concorrono all'aggiudicazione dei servizi in regime di concessione, e potrebbe avere effetti positivi dal punto di vista dei costi e della qualità dei servizi (un'azienda speciale operante al di fuori del territorio beneficia di economie di scala o di gamma collegabili all'attività svolta per il Comune di cui è ente strumentale). Tuttavia, per evitare che le aziende speciali godano di ingiustificati vantaggi rispetto ad altri operatori, sembrerebbe opportuno imporre rigidi vincoli di destinazione alle sovvenzioni pubbliche erogate per i servizi svolti in perdita dall'azienda speciale. Infatti, qualora le sovvenzioni pubbliche fossero utilizzate per ripianare perdite connesse a un'inefficiente gestione dell'azienda, si potrebbero configurare sussidi pubblici distorsivi della concorrenza.

La nuova disciplina consente, infine, di affidare a un'azienda speciale l'erogazione di uno o più servizi pubblici che interessano più enti territoriali a seguito di un semplice accordo tra l'ente territoriale d'appartenenza e l'ente beneficiario del servizio. L'Autorità ha sottolineato che in tale ipotesi si elimina la possibilità di effettuare una gara per la concessione del servizio precludendo dunque ogni tipo di confronto concorrenziale.

TELECOMUNICAZIONI E INFORMATICA

Gli sviluppi della politica comunitaria in materia di telecomunicazioni

Nel settore delle telecomunicazioni, l'attività delle istituzioni comunitarie si è concentrata nel 1996 sul completamento del quadro regolamentare in vista della piena liberalizzazione prevista per il 1° gennaio 1998.

Nella prospettiva della crescente armonizzazione dei mercati europei delle telecomunicazioni, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno formulato nel corso dell'anno alcune importanti proposte di direttive. Prima tra esse la proposta recante una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali che, dopo un lungo iter, è stata definitivamente approvata dal Consiglio in data 6 marzo 1997: si tratta di un intervento estremamente significativo in quanto stabilisce una disciplina armonizzata sulle modalità di rilascio e le caratteristiche delle autorizzazioni o dichiarazioni a cui gli Stati membri possono subordinare l'installazione

e la fornitura di reti ovvero la prestazione di servizi, nel rispetto dei principi generali di proporzionalità e non discriminazione. Viceversa, non è stata ancora adottata la proposta di direttiva sull'interconnessione³¹, per la quale è stata attivata la procedura di conciliazione tra Consiglio e Parlamento, nell'ambito della procedura di codecisione. L'approvazione definitiva di questa direttiva, che rappresenta un tassello di fondamentale importanza del quadro regolamentare comunitario necessario alla creazione di un contesto concorrenziale nei servizi e nelle reti di telecomunicazioni, è prevista entro l'estate 1997.

Altre proposte di direttive, attualmente in corso di approvazione, riguardano la modifica delle direttive Open Network Provision (ONP) n. 90/387/CEE e n. 92/44/CEE (sulle linee affittate) in modo da adeguarne il contenuto al nuovo quadro concorrenziale³², e la sostituzione della direttiva ONP n. 95/62/CE (sulla telefonia vocale)³³, al fine di adeguarla alle esigenze di liberalizzazione totale del mercato, conformemente a quanto già previsto dall'articolo 32 della direttiva n. 95/62/CE. Di particolare rilievo è anche la decisione adottata dal Consiglio il 6 marzo 1997, che ha stabilito un approccio coordinato per le comunicazioni personali via satellite (S-PCS), dando mandato alla Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni (CEPT) di armonizzare l'utilizzazione delle frequenze e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni generali per tali servizi.

Infine la Commissione ha adottato una serie di comunicazioni di notevole rilievo volte a definire la sua posizione su aspetti regolamentari connessi all'attuazione del quadro normativo comunitario di settore. Di particolare importanza sono la

³¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP); su di essa il Consiglio ha raggiunto una posizione comune (n. 34/96) in data 18 giugno 1996 (GUCE del 29 luglio 1996, C 220).

³² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive del Consiglio 90/387/CEE e 92/44/CEE per adeguarle al contesto concorrenziale delle telecomunicazioni; su di essa il Consiglio ha raggiunto una posizione comune (n. 58/96) in data 12 settembre 1996 (GUCE del 24 ottobre 1996, C 315).

³³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale; su di essa il Consiglio risulta aver raggiunto una posizione comune in data 6 marzo 1997.

Comunicazione del 26 novembre 1996³⁴ che enuncia i criteri sulla base dei quali saranno valutati i meccanismi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale, che dovranno essere comunicati alla Commissione prima della loro entrata in vigore, e il Libro Verde sulla politica comunitaria in tema di numerazione in un contesto di piena liberalizzazione³⁵. Occorre anche segnalare un progetto di Comunicazione della Commissione di recente pubblicazione relativo all'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi in materia di accesso nel settore delle telecomunicazioni³⁶, sul quale è stata avviata un'ampia consultazione.

Sviluppi della normativa nazionale

Nel corso dell'ultimo anno l'attività del Governo e del Parlamento in materia di telecomunicazioni è stata particolarmente intensa. La rapida successione delle scadenze comunitarie di liberalizzazione e l'approssimarsi della data di completa apertura alla concorrenza del settore hanno infatti reso urgente in Italia l'adeguamento degli assetti normativi al nuovo contesto concorrenziale per consentire ai gestori di reti e ai fornitori di servizi di telecomunicazioni di operare in un quadro regolamentare dai contorni definiti e certi. Ad esempio, con riferimento ai servizi radiomobili, il ritardo nell'attuazione delle direttive di liberalizzazione delle infrastrutture e dei servizi mobili e personali ha ostacolato finora l'ingresso di nuovi operatori e l'avvio di servizi innovativi, quali il DECT ed il DCS 1800. Infatti, nonostante il recepimento di alcune importanti direttive, allo stadio attuale non è stata ancora data definitiva attuazione ad alcune di esse.

Con legge 23 dicembre 1996, n. 650, che ha convertito, tra l'altro, il decreto legge 28 agosto 1996, n. 444, reiterato con decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, il Parlamento ha recepito tre importanti direttive comunitarie relative alla liberalizzazione delle reti-TV via cavo (Direttiva 95/51/CE), all'applicazione di un regime di fornitura di una rete aperta ONP alla telefonia vocale (Direttiva 95/62/CE) e alla liberalizzazione

³⁴ Comunicazione della Commissione relativa ai criteri di valutazione dei regimi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni e agli orientamenti agli Stati membri in merito al funzionamento di tali regimi, COM(96)608, del 27 novembre 1996.

³⁵ Libro Verde su una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazioni in Europa, COM(96)590, del 20 novembre 1996.

³⁶ Progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi in materia di accesso nel settore delle telecomunicazioni - quadro normativo, mercati rilevanti e principi, GUCE C 76 dell'11 marzo 1997.

totale delle telecomunicazioni (Direttiva 96/19/CE) disponendone peraltro l'attuazione nell'ordinamento italiano tramite regolamenti da adottarsi entro 90 giorni, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. La legge n.650/1996 ha fissato i principi a cui i regolamenti dovranno attenersi, tra i quali la soppressione dei diritti esclusivi e speciali e il riconoscimento a ciascuna impresa del diritto di svolgere servizi di telecomunicazioni e di installare reti di telecomunicazioni. Inoltre, la legge ha previsto che i regolamenti indichino le condizioni e le procedure per il rilascio delle autorizzazioni o concessioni, la loro durata e onerosità, gli obblighi di interconnessione, di accesso e di fornitura del servizio universale, secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. Attualmente il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni sta predisponendo il testo di un unico regolamento inteso a recepire oltre alle predette direttive anche la Direttiva 96/2/CE sui servizi mobili e le direttive sulle autorizzazioni e l'interconnessione.

Il Governo ha inoltre dato definitiva attuazione alla Direttiva 94/46/CE di liberalizzazione dei terminali e delle comunicazioni via satellite con il decreto legislativo 11 febbraio 1996, n. 55, in conformità con quanto previsto dall'articolo 53 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Legge Comunitaria 1994). Il decreto, che stabilisce tra l'altro le procedure per le richieste di autorizzazione a gestire reti di comunicazione via satellite e a fornire servizi di comunicazione satellitare, recepisce alcune osservazioni formulate dall'Autorità nell'ambito della sua segnalazione del gennaio 1996, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accesso alle stazioni terrestri dell'operatore pubblico nella fase di transizione dal monopolio alla concorrenza.

Tra le principali iniziative del Governo in materia di telecomunicazioni vanno segnalati due disegni di legge, tuttora all'esame del Parlamento, relativi alla disciplina del sistema delle comunicazioni e all'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, volti a liberalizzare il settore delle telecomunicazioni e a mutarne gli assetti regolamentativi mediante la creazione di un'autorità di settore, prevista peraltro dalla normativa sulle privatizzazioni.

Nell'esercizio dei suoi poteri regolamentativi, il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni è intervenuto a più riprese, con i decreti ministeriali del 16 maggio

1996³⁷, del 20 settembre 1996³⁸ e del 28 febbraio 1997³⁹, per approvare manovre di riassetto tariffario proposte dall'operatore pubblico di telecomunicazioni. Le manovre hanno comportato, tra l'altro, una riduzione delle tariffe relative alle conversazioni telefoniche urbane, nazionali ed internazionali e un aumento dei canoni di abbonamento. A questo proposito è apparsa particolarmente importante nell'ottica della politica della concorrenza la necessità di assicurare la massima trasparenza delle tariffe, specialmente quelle addebitate agli utenti della rete fissa quando viene raggiunto un utente della rete radiomobile, in considerazione dell'impatto di tale questione su un corretto sviluppo delle condizioni concorrenziali nei mercati delle telecomunicazioni.

Il Ministero ha inoltre avviato, nel corso del 1996, un'opera di revisione del Regolamento di Servizio per l'abbonamento telefonico, volta a ridefinire il rapporto contrattuale tra utenti del servizio di telefonia vocale e operatore pubblico, anche alla luce della normativa comunitaria. Si tratta di un'occasione rilevante per affrontare questioni delicate da un punto di vista concorrenziale, relative ad esempio agli oneri imposti dal monopolista pubblico agli utenti in termini di obblighi di versamento di anticipi di conversazioni e di interessi moratori ovvero alle condizioni di prestazione di alcuni servizi, quali il dettaglio delle chiamate in bolletta, l'esclusione del nome dall'elenco telefonico e il trasferimento dell'utenza telefonica o ancora all'estensione della disciplina contenuta nel nuovo Regolamento anche al servizio radiomobile pubblico terrestre (TACS) per quanto riguarda il servizio di telefonia vocale.

Infine, sul fronte giudiziario va segnalata la sentenza del Tribunale Amministrativo del Lazio, pubblicata il 14 febbraio 1997, che ha respinto il ricorso presentato da Telecom Italia per l'annullamento di alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 1995, n. 420 (regolamento attuativo del decreto legislativo del 17 marzo 1995, n. 103 che ha recepito la direttiva 90/388/CEE), e del decreto ministeriale 5 settembre 1995 che stabilisce l'ammontare dei contributi connessi alle autorizzazioni per l'offerta dei servizi liberalizzati. Le disposizioni contestate facevano riferimento alla definizione di gruppo chiuso di utenti, nonché all'obbligo per il gestore pubblico di sottoporsi alla disciplina del regolamento e di corrispondere i contributi al pari di qualsiasi altro operatore.

³⁷ GU n. 146 del 24 giugno 1996.

³⁸ GU n. 228 del 28 giugno 1996.

³⁹ GU n. 50/L del 7 marzo 1997.

La situazione concorrenziale in Italia e gli interventi dell'Autorità

Il 1996 è stato il primo anno in cui hanno operato due operatori in concorrenza sul mercato della telefonia cellulare GSM. Infatti il secondo gestore, aggiudicatario nel marzo 1994 di una concessione quindicennale per la fornitura del servizio pubblico radiomobile, ha iniziato la commercializzazione del servizio nel dicembre 1995, avendo raggiunto la copertura del 40% del territorio nazionale prevista dall'articolo 5 della convenzione stipulata con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni all'atto della concessione del servizio. Inoltre, nel marzo 1996 è stato attivato il servizio di *roaming* nazionale da parte dell'operatore pubblico, concepito per favorire un rapido avvio della concorrenza nel mercato dei servizi di telefonia cellulare GSM in ragione della necessità di colmare il distacco competitivo tra i due concorrenti originato dallo sfasamento temporale nello sviluppo iniziale del servizio. In breve tempo, la concorrenza tra i due operatori ha portato, oltre che a un rapido sviluppo del mercato del GSM, anche a sensibili benefici per i consumatori in termini di qualità dei servizi, gamma delle offerte commerciali relative al prezzo dei servizi e a quello dei terminali di telefonia cellulare.

Sul piano degli assetti del settore delle telecomunicazioni, di notevole rilievo sono state le operazioni propedeutiche alla privatizzazione della Stet, il cui completamento dovrebbe portare alla modifica degli assetti di controllo dei maggiori operatori che saranno presenti sul mercato italiano al momento della completa liberalizzazione di infrastrutture e servizi prevista per il 1° gennaio 1998. Il Ministero del Tesoro ha infatti acquisito la holding pubblica delle telecomunicazioni dall'IRI⁴⁰ in vista della fusione per incorporazione nella Stet della controllata Telecom Italia, con il conseguente trasferimento dell'attuale concessione della Telecom Italia alla Stet.

Il Governo ha anche deciso con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 1997, conformemente all'articolo 2 della legge 30 luglio 1994, n. 474 sulle privatizzazioni, l'introduzione di poteri speciali a favore del Ministro del Tesoro negli statuti di Stet e Telecom Italia, che saranno mantenuti dopo la privatizzazione in seno al consiglio di amministrazione dell'operatore della rete pubblica commutata. Come stabilito da due successivi decreti ministeriali, tali poteri resteranno in vigore per

⁴⁰ Cfr. D.P.C.M. del 6 dicembre 1996, GU n. 289 del 10 dicembre 1996 e D.M. 16 dicembre 1996, GU n. 297 del 19 dicembre 1996.

almeno tre anni dopo la perdita del controllo da parte del Ministero del Tesoro e, oltre ad attribuire al Ministero il diritto di nominare un membro del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale delle società privatizzate e di vietare delibere volte a sciogliere, trasferire, fondere o scindere le società ovvero cambiare la sua ragione sociale o le norme dello statuto relative ai poteri speciali, includono anche clausole di gradimento circa le acquisizioni di quote azionarie superiori al 3 per cento del capitale sociale rappresentato dalle azioni ordinarie con diritto di voto nonché la conclusione di patti o accordi tra azionisti per un ammontare pari o superiore al 5 per cento di detto capitale. Occorre peraltro rilevare che la possibilità per lo Stato di mantenere dopo la privatizzazione speciali poteri sulla Stet e su Telecom Italia, come su altre società pubbliche operanti, ad esempio, nei settori della difesa, dei trasporti e dell'energia (la cosiddetta *golden share*) è ora legata all'esito del referendum popolare sull'articolo 2 della legge n. 474/94, che dovrebbe svolgersi nel corso del 1997.

Nel 1996, l'Autorità è intervenuta più volte presso il Governo e il Parlamento con segnalazioni e pareri ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 per promuovere la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. In particolare l'Autorità si è espressa in merito ad alcuni aspetti problematici dal punto di vista della politica della concorrenza del disegno di legge sulla riforma del settore (AUDIZIONI DEL PRESIDENTE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI; PARERE RELATIVO ALLA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI) e sulle distorsioni del mercato causate dal ritardo nella regolamentazione degli accessi alle nuove tecnologie applicabili ai servizi liberalizzati (SEGNALAZIONI SUI SERVIZI A TECNOLOGIA DECT).

L'Autorità ha anche concluso nel corso dell'anno due procedimenti istruttori avviati nel 1995 (MOTOROLA-TELECOM; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM) e ha avviato tre istruttorie per presunte intese e abusi di posizione dominante (ALBACOM-TELECOM ITALIA SERVIZIO EXECUTIVE; DENUNCE INFOCAMERE-CERVED; ALBACOM-TELECOM ITALIA CIRCUITI DEDICATI). Infine, in occasione di una concentrazione essa ha deciso di non avviare l'istruttoria prevista dall'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, a seguito di precisi impegni da parte dell'acquirente volti a mantenere concorrenziali i mercati (TELECOM ITALIA-VIDEO ON LINE).

Attività consultiva e di segnalazione

AUDIZIONI IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI

Nel luglio 1996 ha avuto luogo presso la Commissione Lavori Pubblici del Senato un'audizione informale del Presidente dell'Autorità, nel corso della quale sono state svolte alcune considerazioni in merito ai disegni di legge governativi relativi alla riforma delle telecomunicazioni e dell'emittenza privata. Nel contesto di un generale apprezzamento per gli intenti di liberalizzazione alla base della riforma, il Presidente ha ravvisato, tra l'altro, l'inopportunità di un ampio ricorso allo strumento concessorio in luogo di quello autorizzatorio per lo svolgimento delle attività connesse alla fornitura di reti e servizi di telecomunicazioni, anche alla luce della liberalizzazione introdotta a livello comunitario.

Nel corso di un'audizione tenutasi il 22 ottobre 1996 presso la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul settore delle telecomunicazioni, il Presidente ha approfondito alcune delle questioni affrontate nella segnalazione sul progetto di riforma del settore delle comunicazioni del settembre 1996. Tra esse, in particolare, è stata sottolineata la necessità di assicurare la più ampia libertà di accesso al mercato per le imprese fornitrici di servizi e/o di infrastrutture di rete, consentendo loro di poter scegliere le modalità e le tecnologie più vantaggiose per la realizzazione o l'uso delle infrastrutture.

Con riferimento allo strumento concessorio, è stato affrontato, in particolare, il problema del ruolo e dei poteri dei Comuni laddove al fine di realizzare una determinata infrastruttura un operatore debba ottenere l'uso di un bene pubblico. A tal riguardo è stato chiarito che, nel concedere la necessaria concessione per l'uso di tale bene, il Comune dovrebbe tutelare esclusivamente gli interessi pubblici di cui è titolare, ad esempio, sotto il profilo urbanistico, del traffico, dell'igiene e della sicurezza pubblica, senza imporre oneri o condizioni ingiustificate allo svolgimento delle attività di telecomunicazioni e senza addossare sulle imprese il costo di eventuali servizi sociali alla cittadinanza. Un riferimento specifico è stato dedicato al diritto di accesso e di interconnessione tra reti, sottolineando l'esigenza di una separazione contabile che consenta di identificare i costi relativi all'interconnessione. In relazione al servizio universale, l'accento è stato posto sull'esigenza che la relativa fornitura non rappresenti

di fatto una nuova forma di monopolio, garantendo - ove possibile - che più operatori concorrano non solo al suo eventuale finanziamento ma anche alla sua parziale fornitura.

In relazione alle comunicazioni satellitari, particolare attenzione è stata dedicata all'attuale composizione degli organismi satellitari intergovernativi, presso i quali gli Stati aderenti vengono rappresentati dai gestori pubblici nazionali quale retaggio dei precedenti assetti normativi monopolistici, auspicando che essi vengano riformati adeguandoli al nuovo contesto concorrenziale, separando le funzioni regolamentari da quelle operative. Infine, con riferimento ai servizi a tecnologia DECT, dopo averne sottolineato la liberalizzazione a livello comunitario quali servizi mobili distinti dalla telefonia vocale, sono state espresse perplessità, sotto un profilo concorrenziale, per le annunciate iniziative commerciali del gestore pubblico in mancanza di una disciplina nazionale che consenta a qualunque operatore di iniziare a operare in condizioni non discriminatorie.

PARERE RELATIVO ALLA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI

Nel settembre 1996, l'Autorità ha inviato un parere al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito ai due disegni di legge, approvati dal Consiglio dei Ministri e trasmessi al Parlamento, relativi alla disciplina del sistema delle comunicazioni e all'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

L'Autorità, nel condividere l'obiettivo dei disegni di legge di realizzare una riforma organica dell'assetto regolamentare delle comunicazioni, anche in considerazione del processo di apertura alla concorrenza delle telecomunicazioni in atto a livello comunitario, ha auspicato che tale riforma recepisca in modo completo i principi su cui si fonda la liberalizzazione e venga realizzata con celerità al fine di recuperare in parte il ritardo accumulato dal nostro Paese rispetto alle scadenze fissate dalle direttive CE. L'Autorità ha richiamato anzitutto l'attenzione su alcuni principi fondamentali, derivanti dal quadro normativo comunitario in materia di telecomunicazioni, che dovrebbero costituire i capisaldi della riforma del settore in ogni Stato membro: la libertà di accesso al mercato, il diritto a eque condizioni di interconnessione e l'introduzione di misure che favoriscano l'effettivo svolgersi della concorrenza.

Per quanto riguarda la libertà di accesso al mercato da parte di nuovi operatori, l'Autorità ha osservato che nel disegno di legge di riforma del settore delle comunicazioni, l'effettiva liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni appare, in parte, ostacolata dalla previsione di una disposizione che subordina l'attività di installazione di nuove infrastrutture a un regime concessorio, indipendentemente dall'utilizzo di beni del demanio pubblico. Infatti, la liberalizzazione, che rappresenta la premessa di ogni riassetto del settore, comporta il riconoscimento di un vero e proprio diritto di iniziativa economica per gli operatori di telecomunicazioni il cui esercizio effettivo può essere eventualmente condizionato unicamente al rilascio di un'autorizzazione. A questo proposito, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore sulle riforme attuate in Francia e in Germania, dove, proprio in virtù della necessità di recepire pienamente il dettato comunitario, per tutte le attività precedentemente soggette a concessione, è stata richiesta una semplice autorizzazione, accompagnata, ove necessario, da un capitolato d'oneri di servizio pubblico.

Inoltre, le procedure amministrative di accesso al mercato risultano ulteriormente complicate dall'attribuzione alle amministrazioni locali, singole o consorziate, della competenza al rilascio delle concessioni relative alla realizzazione in ambito locale di infrastrutture di telecomunicazioni. In linea con gli orientamenti dell'Unione Europea, l'Autorità ha auspicato che, analogamente a quanto previsto dalle legislazioni di altri Stati membri, come la Germania, il rilascio delle eventuali autorizzazioni per la realizzazione di nuove infrastrutture venga affidato a un'unica autorità competente a livello nazionale. Questa soluzione, peraltro, non sembra pregiudicare in alcun modo le competenze delle amministrazioni locali in ordine al rilascio delle concessioni per l'utilizzo del suolo pubblico e in materia di tutela della salute pubblica, dell'ambiente e di edilizia.

Con riferimento alle condizioni di interconnessione, che rivestono un ruolo determinante per la concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di telecomunicazione, è stato auspicato che venga espressamente riconosciuto un diritto all'interconnessione e previsto l'obbligo per i gestori delle infrastrutture pubbliche di telecomunicazioni di rendere note, entro i tempi e i modi disposti dalla normativa comunitaria, le condizioni economiche e tecniche di interconnessione.

Per quanto concerne gli obblighi di servizio universale, l'Autorità ha sottolineato la necessità di introdurre nel disegno di legge una indicazione più precisa circa le

caratteristiche e i contenuti del servizio universale nonché l'enunciazione dei principi ai quali dovrà uniformarsi l'evoluzione di tale concetto. Essa ha osservato inoltre che le modalità di contribuzione al finanziamento del servizio universale debbono essere proporzionali all'effettiva posizione di mercato dei nuovi operatori di rete, evitando l'introduzione di qualsiasi meccanismo che possa costituire di fatto un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato. In particolare, dal finanziamento dei maggiori costi imputabili alla fornitura del servizio universale andrebbero esclusi i nuovi entranti e gli operatori che forniscono già un servizio pubblico con caratteristiche di universalità impiegando tecnologie innovative (come, ad esempio, è stato previsto in Francia nel caso dei gestori delle reti radiomobili). Infine, è stata anche sottolineata l'assoluta priorità, rispetto al versamento dei contributi da parte dei nuovi operatori, dell'effettiva introduzione da parte del gestore della rete pubblica di una contabilità che consenta di evidenziare gli eventuali maggiori costi connessi al servizio universale e la verifica degli stessi ad opera dell'autorità di regolamentazione.

Relativamente al rapporto tra diverse autorità, di regolamentazione settoriale e di concorrenza, la legge n. 481/95 ha tracciato una netta distinzione di compiti, stabilendo tra l'altro che tutte le possibili violazioni delle regole di concorrenza da parte degli operatori venissero segnalate all'Autorità antitrust. In merito al disegno di legge che istituisce l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha sottolineato la diversità degli obiettivi della tutela del pluralismo dell'informazione e tutela della concorrenza, che trovano il loro fondamento costituzionale, rispettivamente, nell'articolo 21 della Costituzione e nel principio del diritto d'iniziativa economica di cui all'articolo 41⁴¹. Appare auspicabile che a tale distinzione corrisponda una chiara distinzione di compiti tra la nascente autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, sembra opportuno che l'organo di regolamentazione delle comunicazioni debba assumere il ruolo di autorità di vigilanza del settore e di garanzia del principio di pluralismo dell'informazione previsto dall'articolo 21 della Costituzione, mentre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dovrebbe avere piena competenza in ordine all'applicazione della normativa a tutela della concorrenza dettata in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione.

⁴¹ Il tema è stato affrontato anche nelle due audizioni del Presidente presso le competenti Commissioni parlamentari.

In tale prospettiva, l'Autorità ha auspicato che laddove nel disegno di legge relativo all'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni si demandino a quest'ultima le funzioni già attribuite dalla legge al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, vengano, invece, escluse quelle previste dall'articolo 20, comma 1, della legge n. 287/90, in tema di tutela della concorrenza, le quali così rientrerebbero, più opportunamente, nell'ambito di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Per gli stessi motivi è stata evidenziata l'opportunità di eliminare dall'articolo 2 del disegno di legge ogni riferimento alla tutela della concorrenza a causa delle incertezze che esso potrebbe generare in sede interpretativa e applicativa della normativa.

A seguito dell'intervento dell'Autorità, le Commissioni parlamentari presso le quali sono state condotte le discussioni sui due disegni di legge hanno recepito nell'ambito di specifici emendamenti parte dei suggerimenti formulati.

SEGNALAZIONI SUI SERVIZI A TECNOLOGIA DECT

Nell'ottobre 1996 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 in merito ai potenziali ostacoli all'effettivo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione mobile e personale che utilizzano lo standard tecnologico paneuropeo DECT (*Digital European Cordless Telecommunications*), in assenza di un quadro normativo nazionale certo relativamente all'accesso alle apposite bande di frequenza e al diritto di utilizzazione di tale tecnologia.

Nella segnalazione sono state brevemente descritte le caratteristiche principali della tecnologia digitale uniformata DECT, operante su frequenze molto elevate (1880-1900 Mhz) tramite un sistema di celle con antenne molto ravvicinate tra loro, sottolineando l'elevato potenziale di mercato del DECT (destinato a divenire insieme al GSM lo strumento di comunicazione di massa senza filo) ed il rilievo di quest'ultimo nello sviluppo della concorrenza nella telefonia vocale quale possibile alternativa all'attuale accesso del circuito locale alla rete telefonica pubblica commutata.

L'Autorità ha quindi considerato le attività di sperimentazione del DECT già svolte dal gestore pubblico nelle città di Brindisi e Reggio Emilia e l'annunciato avvio di imminenti iniziative commerciali in alcune città italiane. A tal riguardo essa,

muovendo dalla considerazione che Telecom Italia detiene il monopolio legale del mercato della telefonia fissa (infrastrutture di rete e servizio di telefonia vocale) e che una società dello stesso gruppo, Telecom Italia Mobile Spa, detiene il monopolio legale del mercato della telefonia cellulare TACS (sistema analogico a 900 MHz) e una posizione dominante nel mercato del servizio cellulare GSM (sistema digitale a 900 MHz) attualmente configurato come un duopolio legale, ha espresso la preoccupazione che l'avvio da parte del gestore pubblico della fornitura dei servizi a tecnologia DECT quale primo e, momentaneamente, unico operatore potesse risultare, in assenza di regolamentazione sull'accesso a questo tipo di servizio, di ostacolo allo sviluppo della concorrenza sia nel mercato della telefonia mobile, ormai liberalizzato a livello comunitario dalla direttiva 96/2/ CE⁴², sia nel mercato della telefonia vocale, di cui la direttiva 96/19/ CE⁴³ prevede la completa liberalizzazione dal 1° gennaio 1998.

Con riferimento al quadro normativo relativo all'utilizzazione della tecnologia DECT, l'Autorità ha constatato come esso non consenta, di fatto, agli operatori privati di iniziare la sperimentazione o commercializzazione del DECT, pianificando i necessari cospicui investimenti. Infatti, benché i servizi associati alla tecnologia DECT siano stati espressamente liberalizzati a livello comunitario sin dal 15 febbraio 1996, data di entrata in vigore della direttiva 96/2/CE (la quale aveva espressamente distinto i servizi mobili da quelli di telefonia vocale), il mancato recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano, unitamente alla mancata attuazione della liberalizzazione delle reti alternative disposta sin dal 1° luglio 1996 dalla direttiva 96/19/CE, impediscono agli operatori privati di avviare la sperimentazione e la fornitura di detti servizi.

Sotto un diverso profilo, l'Autorità ha osservato, peraltro, che le concessioni rilasciate dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni al gestore pubblico non consentivano a quest'ultimo di effettuare senza apposita autorizzazione la sperimentazione del DECT, né di iniziare l'annunciata commercializzazione.

⁴² Direttiva 96/2/CE della Commissione del 16 gennaio 1996 che modifica la Direttiva 90/388/CEE in relazione alle comunicazioni mobili e personali, in GUCE del 26 gennaio 1996, L 20.

⁴³ Direttiva 96/19/CE del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, GUCE del 22 marzo 1996, L 74.

La presenza di una pluralità di soggetti nel mercato dei nuovi servizi associati alla tecnologia DECT oltre ad assicurare immediati vantaggi agli utenti in termini di prezzi, qualità e gamma dei servizi di telefonia mobile può, in prospettiva, contribuire a creare le condizioni per un'evoluzione concorrenziale anche del mercato della telefonia vocale. A tal fine, nella segnalazione veniva auspicata l'adozione di tutte le misure necessarie alla rapida attuazione di procedure aperte, trasparenti e non discriminatorie di accesso alla banda di frequenza riservata alla tecnologia DECT e ai servizi ad essa associati, basate su un regime autorizzatorio, in modo da consentire a tutti i potenziali concorrenti del gestore pubblico di fornire i servizi DECT.

La segnalazione indicava infine la necessità di prevedere obblighi di separazione contabile per il gestore pubblico, nonché procedure atte a garantire l'interconnessione con la rete fissa e tra sistemi di comunicazioni mobili su basi obiettive e non discriminatorie.

Nel gennaio 1997, alla luce di elementi successivamente emersi, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente sulla materia, con una nuova segnalazione al Parlamento e al Governo. In essa è stato analizzato dettagliatamente il modo in cui la tecnologia DECT può essere impiegata sia come estensione radiomobile della rete telefonica fissa, in modo da permettere agli utenti una parziale mobilità in area urbana, sia per accedere via etere agli utenti finali, rappresentando uno strumento alternativo al collegamento via cavo.

L'Autorità ha quindi ribadito che i servizi che si avvalgono della tecnologia DECT, non rientrando nella telefonia vocale ancora in monopolio, appartengono ai servizi pienamente liberalizzati e che l'utilizzo delle infrastrutture alternative alla rete pubblica e l'installazione e l'utilizzo di reti di telecomunicazioni proprie per fornire servizi liberalizzati sono stati a loro volta liberalizzati a livello comunitario a decorrere dal 1° luglio 1996.

Nella prospettiva della ormai imminente completa liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, l'impiego di tecnologie senza filo per l'accesso agli utenti finali risulta di fondamentale importanza nel nostro Paese, privo di infrastrutture alternative a livello locale, per aprire immediatamente nuovi spazi competitivi nei servizi telefonici. In tale contesto, è stato messo nuovamente l'accento sulla necessità di stabilire al più

presto un quadro regolamentare certo e atto a garantire la parità di condizioni tra gli operatori in relazione alla fornitura di servizi basati sulla tecnologia DECT.

A questo proposito, l'Autorità ha individuato una serie di condizioni funzionali a un corretto ed efficiente sviluppo dei servizi connessi alla tecnologia DECT in un contesto di effettiva concorrenza. Di particolare rilevanza è la necessità che l'avvio dei servizi DECT sia consentito ad una pluralità di operatori ed accompagnato dalla piena liberalizzazione delle infrastrutture alternative, garantendo il diritto di interconnessione degli operatori alla rete pubblica con tariffe allineate ai costi, e per i vari livelli di rete ai quali è richiesta l'interconnessione, indipendentemente dalle tecnologie utilizzate e dai servizi forniti. A tal riguardo l'Autorità ha evidenziato come le attuali tariffe di interconnessione alla rete pubblica applicate ai gestori dei servizi radiomobili siano particolarmente elevate se confrontate con quelle praticate in altri paesi europei e con le tariffe applicate dal gestore pubblico ai grandi utenti.

Tra le altre condizioni indicate dall'Autorità vi sono: la necessità che - in linea con i principi comunitari relativi alla fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP) - la rete pubblica commutata garantisca a tutti gli operatori DECT alcune funzioni del sistema (quali la conversione della velocità di trasmissione, l'instradamento delle chiamate e la tariffazione) con costi trasparenti; l'obbligo del gestore pubblico di predisporre una contabilità separata per i servizi basati sulla tecnologia DECT (prospettando, a tal riguardo, l'opportunità che il gestore pubblico offra tali servizi tramite una società distinta da quella che gestisce la rete fissa di telecomunicazione) e di consentire l'accesso alle informazioni sugli utenti possedute dal gestore della rete pubblica.

Inoltre, in considerazione dei vantaggi concorrenziali di cui il gestore pubblico comunque godrà nell'avvio dei servizi associati alla tecnologia DECT, la segnalazione ha evidenziato l'opportunità che, già a partire dalla fase transitoria, l'autorità di regolamentazione definisca gli obblighi di servizio, gli obblighi di interconnessione e gli obblighi di rivendita all'ingrosso a concorrenti e *service provider* per i servizi basati sulla tecnologia DECT. Infine, è stata evidenziata la necessità che venga garantita la disponibilità di numeri telefonici a tutti gli operatori su basi non discriminatorie, assicurando agli utenti della rete fissa la possibilità di mantenere il proprio numero telefonico anche quando usufruiscano di servizi di mobilità DECT forniti da operatori concorrenti del gestore pubblico.

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

MOTOROLA-TELECOM

Nel giugno 1996 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti delle società Telecom Italia Spa, Telecom Italia Mobile Spa e Motorola Italia Spa, volto ad accertare eventuali violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90. Il procedimento era stato avviato su denuncia di alcuni utenti del servizio radiomobile TACS, secondo i quali Motorola Italia aveva sospeso la commercializzazione di un proprio modello di terminale TACS, dotato di una segreteria telefonica interna, a seguito di illecite pressioni esercitate da Telecom Italia (poi divenuta Telecom Italia Mobile) dirette a porre rimedio alla diminuzione dei proventi derivanti dal proprio servizio di segreteria telefonica centralizzata. L'istruttoria era volta altresì a verificare se la decisione di Motorola fosse stata il frutto di un accordo anticoncorrenziale tra la stessa e Telecom Italia.

Nel corso dell'istruttoria è stato verificato che Telecom, nell'imminenza della commercializzazione del predetto terminale e a seguito di alcune prove tecniche, aveva maturato il timore che la funzione di segreteria telefonica interna avrebbero potuto arrecare danni alla rete di telefonia radiomobile TACS e compromettere la riservatezza delle comunicazioni. Sulla base delle informazioni fornite dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e dei risultati di una perizia tecnica disposta dall'Autorità, tale timore è risultato fondato.

Nel caso in esame, Telecom, in luogo di una segnalazione al Ministero, aveva ritenuto opportuno verificare d'intesa con la Motorola, la reale fondatezza delle proprie preoccupazioni in merito ai terminali con segreteria telefonica. A tal fine, aveva suggerito alla Motorola di limitare in una fase iniziale l'immissione in commercio dei terminali in oggetto in modo da effettuare una sperimentazione diffusa. E' stato quindi rilevato che Telecom e Motorola hanno effettivamente raggiunto un accordo circa la temporanea limitazione della commercializzazione dei terminali con segreteria interna. Tuttavia, essendo tale accordo strettamente funzionale all'esigenza di sperimentare gli eventuali disturbi alla rete prodotti dai terminali con segreteria telefonica, è stato concluso che esso non ha avuto come obiettivo o effetto quello di restringere o falsare la concorrenza nel mercato in violazione della legge n. 287/90.

COSTITUZIONE RETE DEALER GSM DI TELECOM ITALIA MOBILE

Nel maggio 1996, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nel novembre 1995 a seguito di numerose segnalazioni che denunciavano restrizioni nel sistema distributivo degli abbonamenti al servizio GSM poste in essere da parte della società Telecom Italia Mobile (TIM). L'istruttoria mirava ad accertare se le clausole di esclusiva ed altre clausole fidelizzanti contenute nel contratto di distribuzione degli abbonamenti al servizio GSM di TIM, "Contratto Dealer GSM", potessero configurare violazioni alla normativa sulla concorrenza.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità, sulla base di una serie di elementi, tra cui l'elevata consistenza della quota di mercato di TIM (oltre 80%), ha accertato che TIM deteneva una posizione dominante nel mercato del servizio radiomobile GSM, oltre al monopolio legale nel contiguo e più ampio mercato del servizio radiomobile analogico TACS. Essa ha quindi ritenuto che il comportamento di TIM, consistente nella predisposizione di un sistema di distribuzione esclusiva, con conseguente innalzamento dei costi di accesso al mercato per i gestori concorrenti, e nel subordinare la stipula dei contratti per la distribuzione degli abbonamenti ai servizi TACS ("Dealer TACS") all'accettazione da parte del *dealer* della distribuzione in esclusiva del proprio servizio GSM, costituisse un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge. Infatti, i predetti comportamenti posti in essere da TIM, così come lo stretto legame creato tra contratti "Dealer TACS" e "Dealer GSM", ostacolavano in maniera rilevante l'accesso al mercato da parte dei concorrenti attuali o potenziali dell'impresa. Tale pratica anticoncorrenziale risultava particolarmente grave in quanto coincideva con l'ingresso nel mercato del GSM di un secondo gestore.

L'Autorità inoltre, dopo aver qualificato i contratti "Dealer GSM" come intese tra soggetti indipendenti, ha dichiarato tali intese restrittive della concorrenza, in quanto atte a precludere l'accesso dei concorrenti di TIM al canale distributivo privilegiato per la vendita degli abbonamenti del servizio GSM, rigettando l'istanza di autorizzazione in deroga avanzata da TIM ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90.

TELECOM ITALIA-VIDEO ON LINE

Nel giugno 1996 l'Autorità ha deliberato di non opporsi all'acquisizione da parte di Telecom Italia del ramo di azienda di Video On Line (VOL) attivo nella fornitura dei servizi di accesso ad Internet e di servizi accessori tra cui quello di posta elettronica all'utenza domestica e alle piccole imprese. Tale decisione è stata preceduta da precisi impegni assunti da Telecom Italia nel corso della fase pre-istruttoria seguita alla notifica dell'operazione.

L'Autorità, infatti, aveva ritenuto che l'acquisizione, così come originariamente notificata, avrebbe potuto ostacolare la concorrenza nel mercato della fornitura di accesso alle reti telematiche ed in particolare alla rete Internet soprattutto in considerazione del duplice ruolo che Telecom Italia assume nel mercato dei servizi liberalizzati, quale gestore della rete pubblica e fornitore esclusivo delle linee affittate, nonché fornitore dei servizi di telecomunicazione in concorrenza con altri operatori. In particolare, per effetto del monopolio sulla rete pubblica, Telecom Italia sarebbe stata in grado di attivare nodi d'accesso sull'intero territorio nazionale a costi inferiori rispetto agli altri concorrenti. A seguito della richiesta di chiarimenti dell'Autorità, gli impegni assunti da Telecom Italia sono stati i seguenti:

- 1) informare anticipatamente tutti gli operatori, circa lo sviluppo della rete pubblica di telecomunicazioni, al fine di rendere possibile a tali operatori la programmazione delle loro attività;
- 2) mantenere tutti gli accordi di interconnessione tra reti conclusi da VOL e verificare con organizzazioni "super partes" la fattibilità di un sistema di interconnessione aperto a tutti gli operatori del mercato o, in mancanza, realizzare entro il gennaio 1997 un proprio servizio di nodi di accesso neutrali aperto a tutti gli operatori, a prezzi di costo;
- 3) assicurare la separazione contabile per la "Business Unit" costituita da Telecom per la fornitura dei servizi di accesso ad Internet, mediante un rendiconto inserito nella relazione annuale sulla gestione di esercizio in sede di bilancio certificato. Telecom Italia si è anche impegnata a osservare le stesse condizioni per garantire la separazione contabile in relazione al servizio

Interbusiness, attraverso il quale Telecom Italia già forniva l'accesso ad Internet alle grandi imprese.

ALBACOM-TELECOM ITALIA SERVIZIO EXECUTIVE

Nell'ottobre 1996, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio per abuso di posizione dominante nei confronti di Telecom Italia su denuncia della società Albacom. L'istruttoria, tuttora in corso, riguarda il comportamento di Telecom Italia, consistente nell'applicazione di sconti quantità fino al 30% delle tariffe base per il traffico generato sulla rete pubblica commutata di utenti configurati in una tabella di numerazione di rete.

Telecom, attraverso la proposta commerciale denominata "Executive", associa l'ottenimento degli sconti tariffari per il traffico sulla rete pubblica commutata al raggiungimento di un dato volume di traffico realizzato all'interno della tabella di numerazione di rete. La possibilità per l'operatore pubblico di applicare tariffe telefoniche ridotte per elevati volumi di traffico è prevista dal decreto ministeriale del 16 maggio 1996. Il possibile aspetto abusivo consiste nel fatto che Telecom sembra aver conteggiato esclusivamente il traffico realizzato dai propri clienti che si avvalgono del servizio Executive, non consentendo ad altri operatori presenti sul mercato liberalizzato dei servizi in voce per gruppi chiusi di utenti di far beneficiare i propri clienti delle medesime agevolazioni. In tal modo, il gestore pubblico avrebbe applicato uno sconto su un servizio in monopolio (la telefonia vocale) solo agli utenti che si avvalgono dei servizi di telefonia liberalizzati da esso forniti, e non di analoghi servizi offerti da altri operatori. Tale comportamento, in quanto sembra ostacolare gravemente l'accesso al mercato dei servizi di telefonia liberalizzati, potrebbe configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

ALBACOM-TELECOM ITALIA CIRCUITI DEDICATI

Nel dicembre 1996 l'Autorità ha avviato, su denuncia della società Albacom, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia volto ad accertare se Telecom Italia abbia abusato della sua posizione di monopolista legale sul mercato delle linee affittate (circuiti diretti) facenti parte della rete pubblica, ostacolando l'accesso di nuovi operatori sul mercato di servizi di telecomunicazione liberalizzati. Telecom avrebbe, infatti, rifiutato di fornire ai suoi concorrenti circuiti diretti numerici urbani aventi

determinate velocità, mancando per essi la determinazione a livello ministeriale dei relativi contributi e canoni; tali circuiti sarebbero peraltro forniti dalla stessa società ai suoi clienti tramite l'offerta del servizio denominato "Atmosfera", determinandone autonomamente le condizioni di fornitura. Tale comportamento porrebbe in essere una discriminazione tra utilizzatori finali e diretti concorrenti.

Telecom, che non risulta aver adottato un sistema di contabilità separata, sembrerebbe inoltre praticare ai propri concorrenti tariffe eccessivamente onerose per le linee affittate, e in ogni caso, notevolmente più elevate di quelle normalmente praticate nei principali paesi europei per la fornitura di circuiti diretti. Ciò avrebbe l'effetto di ostacolare l'offerta di servizi liberalizzati da parte degli operatori concorrenti del gestore pubblico. In questo contesto, secondo quanto denunciato, andrebbe inquadrata anche la pratica di Telecom di applicare ai propri clienti, per i servizi liberalizzati, prezzi inferiori ai costi che i suoi concorrenti dovrebbero sopportare per l'affitto delle linee necessarie ad offrire servizi analoghi a quelli offerti da Telecom.

Questi comportamenti, qualora comprovati dall'istruttoria in corso, limitando l'accesso di nuovi operatori sul mercato dei servizi liberalizzati, potrebbero configurare distinte fattispecie di abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

DENUNCE INFOCAMERE-CERVED

Nel luglio 1996 l'Autorità, a seguito degli esposti presentati dalle associazioni di imprese di informazioni commerciali ANCIC e FEDERPOL e da altre imprese singolarmente, ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti di tutte le Camere di Commercio italiane, per una presunta intesa restrittiva della concorrenza, e nei confronti delle società Infocamere e Cerved, per un presunto abuso di posizione dominante. Le Camere di Commercio, le quali in base alla normativa vigente devono rendere disponibili al pubblico, anche con modalità informatiche, un complesso di informazioni economico-commerciali ("informazioni camerale"), sono sospettate di aver posto in essere comportamenti uniformi e paralleli consistenti nel negare a terzi l'accesso alle informazioni camerale su supporto informatico e di aver riservato alle sole società Infocamere e Cerved, il cui azionariato risulta sostanzialmente composto dalle medesime Camere di Commercio, la disponibilità di tali dati informatizzati.

Le società Infocamere e Cerved, che appaiono costituire un'unica entità economica, a seguito del comportamento delle Camere di Commercio appena descritto, sembrerebbero detenere una posizione dominante in relazione all'attività di fornitura al pubblico delle informazioni camerali su supporto informatico, che sfrutterebbero abusivamente per praticare condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e limitare le modalità tecniche di offerta, escludendo quelle più convenienti per i propri clienti/concorrenti.

In particolare, alle società Infocamere e Cerved vengono contestati i seguenti comportamenti: l'applicazione di prezzi molto superiori ai costi e la previsione di un minimo garantito per l'accesso diretto *on line* alle banche dati camerali; l'imposizione dell'obbligo di acquistare per intero la banca dati dei bilanci societari; la restrizione delle modalità tecniche di fornitura delle informazioni camerali su supporto informatico. Tali comportamenti renderebbero particolarmente difficoltoso l'ingresso e la permanenza sul mercato delle imprese, tra cui le denunciati, che tramite la rielaborazione delle informazioni camerali forniscono servizi economico-commerciali e potrebbero consentire all'entità economica Infocamere-Cerved di estendere la propria posizione dominante ai mercati di tali servizi.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI FINANZIARI

La privatizzazione della gestione dei mercati dei valori mobiliari

Con il decreto legislativo n. 415 del 23 luglio 1996, di recepimento delle Direttive 93/22/CE del 10 maggio 1993 (Direttiva Servizi di Investimento) e 93/6/CE del 15 marzo 1993⁴⁴, è stata avviata in Italia la privatizzazione dei mercati regolamentati dei valori mobiliari. Il decreto prevede in particolare, all'articolo 46, che "l'attività di organizzazione e gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari ha carattere di impresa ed è esercitata da società per azioni", disciplinando quindi la costituzione delle cosiddette "società-mercato".

⁴⁴ GUCE dell'11 giugno 1993, L 141 p. 1 e p. 27.

La prevista privatizzazione può, in linea di principio, agevolare l'afflusso di risorse finanziarie per lo sviluppo dei mercati dei valori mobiliari in Italia e una gestione imprenditoriale degli stessi, favorendo l'innovazione tecnologica e organizzativa del sistema degli scambi. In questa prospettiva, appare peraltro importante garantire che le società di organizzazione e gestione dei valori mobiliari svolgano le proprie funzioni in modo conforme ai principi e alle regole di concorrenza. Occorre infatti sottolineare che dal punto di vista degli utenti del servizio non tutti i mercati dei valori mobiliari risultano caratterizzati da possibilità di sostituzione. In particolare, per un significativo numero di imprese quotate o in linea di principio quotabili sulla Borsa italiana, tenuto conto del grado di internazionalizzazione del fatturato e della notorietà all'estero del marchio, l'alternativa della quotazione su una Borsa estera non è economicamente significativa: la Borsa italiana rappresenta quindi ancora un mercato rilevante su cui è possibile l'esercizio di un significativo potere di mercato.

Un'eventualità di cui tenere conto è quindi che in seguito alla privatizzazione l'attività di organizzazione e gestione dei mercati dei valori mobiliari possa essere impropriamente indirizzata ad accrescere il potere di mercato di alcuni degli intermediari che attualmente vi operano. Un aspetto strettamente connesso a queste considerazioni è quello dei possibili conflitti di interesse tra i diversi soggetti interessati ai mercati. Possono in particolare verificarsi due situazioni di conflitto: la prima tra l'intermediario o gli intermediari che detengono il controllo delle società-mercato e gli altri intermediari, la seconda tra l'intermediario o gli intermediari controllanti e gli eventuali altri soggetti del mercato (soprattutto società emittenti e investitori). Conflitti di interesse si possono verificare ad esempio qualora l'intermediario nazionale controllante, a discapito delle società emittenti, degli intermediari esteri e degli investitori istituzionali, per non perdere volumi di intermediazione non abbia incentivo a investire in tecnologie che consentano di negoziare i titoli direttamente dall'estero.

La possibilità, per tutti gli intermediari abilitati a negoziare sul mercato, di partecipare all'organizzazione e alla gestione dello stesso costituisce un sistema, diffusamente utilizzato, per evitare gli eventuali conflitti tra intermediari. La partecipazione degli emittenti e degli investitori può analogamente costituire un modo, già sperimentato in alcune Borse europee, per affrontare il secondo tipo di conflitti, tra intermediari da un lato ed emittenti e investitori dall'altro.

Il decreto legislativo n. 415/96, dal canto suo, non fa riferimento né a forme organizzative specifiche cui dovranno essere improntate le strutture societarie delle nuove società mercato, né al grado di partecipazione al capitale delle diverse categorie di soggetti. Per la Borsa valori, il mercato ristretto e il mercato di Borsa per la negoziazione degli strumenti finanziari, la sola condizione posta dalla normativa è quella che nella privatizzazione il 51% delle azioni con diritto di voto delle società mercato venga ceduto agli intermediari, nazionali ed esteri. Nel febbraio 1996 il Consiglio di Borsa, dopo aver ricevuto dalla Consob l'approvazione di un progetto concernente la costituzione di una o più società per azioni aventi per oggetto la gestione e l'organizzazione dei suddetti mercati, ha provveduto a costituire la società "Borsa Italiana spa", nella quale presto confluiranno le attività e le passività connesse alla precedente attività dello stesso Consiglio di Borsa. Il successivo collocamento delle azioni della società mercato dovrà avvenire, conformemente all'articolo 56 del decreto n. 415/96, nei termini fissati da un apposito provvedimento che verrà emanato dal Ministero del Tesoro. Questo decreto, oltre a stabilire le modalità di vendita delle azioni, potrebbe indicare i criteri per consentire, nel rispetto del vincolo dell'assegnazione agli intermediari del 51% delle azioni con diritto di voto, la partecipazione al capitale della società ai diversi soggetti interessati al funzionamento dei mercati.

A un progetto separato, a cura del Comitato di Gestione di cui al decreto ministeriale 24 febbraio 1994⁴⁵, è invece affidato il compito di costituire le società-mercato per l'organizzazione e la gestione dei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato e dei contratti uniformi a termine dei titoli di Stato. I problemi connessi a questo secondo insieme di mercati sono in parte diversi da quelli illustrati con riferimento ai mercati di Borsa, sia per la natura del soggetto emittente (il Tesoro) sia in relazione al fatto che il Comitato di gestione, a differenza del Consiglio di Borsa, è già un organo connotato in senso privatistico.

Le concentrazioni nel settore finanziario e gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 1996 sono state valutate, ai sensi della legge n. 287/90, 58 concentrazioni tra imprese nel settore finanziario. Trentuno di queste operazioni sono

⁴⁵ GU n. 50, del 2 marzo 1994.

state realizzate tra banche. Ventisette delle concentrazioni esaminate concernono invece l'acquisizione da parte di banche o di altre imprese del settore finanziario del controllo di società operanti nell'intermediazione mobiliare (5 casi), nella gestione di fondi comuni o nella gestione patrimoniale (5 casi), nella gestione e/o finanziamento immobiliare (4 casi), nell'attività di leasing finanziario o di factoring (6 casi), nell'assicurazione (2 casi), nella riscossione di tributi (1 caso) e nella prestazione di altri servizi (4 casi).

Per tutti i casi rientranti nella competenza della Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 20, comma 2, l'Autorità ha espresso all'Istituto di vigilanza il proprio parere, come prescritto dalla legge. Si è trattato complessivamente, nel 1996, di 47 pareri, riguardanti in due casi presunte intese tra banche (BANCHE POPOLARI VENETE⁴⁶; CARIPLO-CARINORD) e nei restanti 48 casi operazioni di concentrazione. In 7 casi il parere all'Istituto di vigilanza, relativo agli effetti della fattispecie sulla concorrenza nei mercati della raccolta bancaria e degli impieghi, è stato accompagnato da un provvedimento dell'Autorità relativo all'impatto del caso su altri mercati, conformemente a quanto prescritto dall'articolo 20, comma 7⁴⁷. Per nessuno dei casi di concentrazione in merito ai quali è stato espresso un parere nel corso del 1996 la Banca d'Italia aveva aperto una procedura istruttoria.

Per quanto concerne le concentrazioni tra banche, il numero di casi che soddisfano le soglie di fatturato di cui alla legge n. 287/90, che era nettamente aumentato nel 1995 rispetto al biennio precedente, è restato stabile nell'anno trascorso. In numerosi casi le concentrazioni analizzate appaiono orientate a estendere la presenza territoriale della banca acquirente in aree in cui essa non operava o era presente in misura poco rilevante⁴⁸. E' significativo, in questo contesto, il processo di estensione

⁴⁶ Il parere, reso nel gennaio 1996, è descritto nella Relazione dello scorso anno.

⁴⁷ BANCA MEDITERRANEA-BASICA; BANCA POPOLARE VICENTINA-SOCIETÀ BANCARIA DI PARTECIPAZIONI; CREDITO AGRARIO BRESCIANO-EURE IMMOBILIARE; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-LANDI & C. SIM; BANCA POPOLARE DI BERGAMO-STUDIO FINANZIARIA; DEUTSCHE BANK-MILANO MUTUI; DEUTSCHE BANK-MILANO LOCAZIONE FINANZIARIA. Inoltre, in tre casi l'Autorità ha adottato un provvedimento ai sensi dell'articolo 20, comma 7, nel 1996 e ha espresso un parere alla Banca d'Italia nel 1997 (GRUPPO CREDITO AGRARIO BRESCIANO-UNIGEST; GRUPPO SAN PAOLO-SAN PAOLO VITA; GRUPPO BANCA AGRICOLA MANTOVANA-SIPAF).

⁴⁸ BANCA POPOLARE DI BERGAMO-BANCA POPOLARE DI TODI; BANCA POPOLARE DI BERGAMO-BANCA POPOLARE DI NAPOLI; BANCA POPOLARE DI BERGAMO-BANCA POPOLARE CAMPANA; BANCA POPOLARE DI BERGAMO-BANCA BRIGNONE; BANCA ANTONIANA-BANCA POPOLARE DI FAENZA; BANCA ANTONIANA-BANCA POPOLARE DI POLISTENA; BANCA ANTONIANA-BANCA POPOLARE COOPERATIVA DI PALMI; BANCA

dell'operatività da parte di banche di medie e grandi dimensioni dell'Italia Settentrionale e Centrale nelle regioni meridionali (9 operazioni, in particolare riguardanti Campania, Calabria e Basilicata). A questi si accompagna un caso di acquisizione di una banca operante in mercati geograficamente contigui a quelli in cui operava l'acquirente⁴⁹. Molto ridotto è anche il numero di operazioni di concentrazione che non presenta particolari connotazioni da un punto di vista geografico locale⁵⁰.

Ben tredici sono invece i casi di acquisizione di un diretto concorrente nell'area geografica già di operatività della banca, che implicano quindi una rilevante sovrapposizione tra le reti di sportelli⁵¹; tali operazioni sono state realizzate nel 1996 quasi nella totalità in Lombardia e in Veneto. Alcune delle concentrazioni esaminate hanno portato al raggiungimento di quote significative, limitatamente alla raccolta bancaria, in alcune province. In particolare, la concentrazione tra Banca Antoniana e Banca Popolare Veneta ha portato al raggiungimento di una quota di mercato del 31% nella raccolta di depositi nella provincia di Padova. Si è ritenuto comunque possibile, in tale caso, escludere l'eventualità della costituzione di posizione dominante, tenuto conto della presenza di un concorrente dotato di una quota di mercato superiore (gruppo Casse Venete, con una quota del 39,7%). Quote di mercato significative per quanto concerne la raccolta sono state raggiunte anche in Basilicata dove, attraverso due successive acquisizioni, la Banca Popolare dell'Emilia Romagna ha incrementato nella

POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-CASSA RURALE E ARTIGIANA DI POMARICO; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO VILLAMAGNA; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DI CROTONE; CREDITO EMILIANO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI CIMINNA; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI PISA; GRUPPO BANCARIO CASSE EMILIANO-ROMAGNOLE-BANCA AGRICOLA DI GORIZIA; CARIVERONA BANCA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI CARINI.

⁴⁹ BANCA POPOLARE VICENTINA-BANCA POPOLARE DI TRIESTE.

⁵⁰ BANCA NAZIONALE DEL LAVORO-ARTIGIANCASSA; ISTITUTO DI CREDITO DELLE CASSE DI RISPARMIO ITALIANE-MELIORCONSORZIO.

⁵¹ BANCA POPOLARE VICENTINA-SOCIETÀ BANCARIA DI PARTECIPAZIONI; BANCA POPOLARE VICENTINA-BANCA POPOLARE DI CASTELFRANCO VENETO; BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DI LUINO E VARESE; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-BANCA POPOLARE DI ABBIATEGRASSO; CASSA DI RISPARMIO DI VERONA, VICENZA, BELLUNO E ANCONA-MONTE DI CREDITO SU PEGNO DI VICENZA; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI SALANDRA; BANCA DELLE MARCHE-MONTE DI CREDITO SU PEGNO DI FOSSOMBRONE; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-BANCA DI CREDITO PERSONALE NOVARA; BANCA ANTONIANA-BANCA POPOLARE VENETA; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-BANCO DI NAPOLI (acquisizione di alcuni sportelli detenuti dal Banco di Napoli nella provincia di Brescia); BANCA POPOLARE DI LODI-CASSA RURALE E ARTIGIANA DI MULAZZANO; CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA-BANCA COOPERATIVA DI IMOLA; ANTONIANA POPOLARE VENETA-ABN AMRO BANK; CASSA DI RISPARMIO DI PERUGIA-MEDIO CREDITO DELL'UMBRIA.

provincia di Matera la quota dei depositi prima al 28,5% e successivamente sino al 30,7%. Anche in questo caso, peraltro, si è esclusa l'eventualità di una sostanziale riduzione della concorrenza, tenuto conto della presenza di altri tre operatori dotati di quote di mercato significative (superiori al 15%), nonché delle principali banche nazionali.

Nei primi tre mesi del 1997, sono stati espressi tredici pareri alla Banca d'Italia, di cui 12 relativi a concentrazioni e uno riguardante un'intesa (CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA-BANCA CARIGE). Per due delle concentrazioni analizzate il parere è stato reso al termine di una procedura istruttoria (CARIPLO-CARINORD; BANCA DELLE MARCHE-CASSA DI RISPARMIO DI LORETO-MEDIOCREDITO FONDIARIO CENTROITALIA).

E' infine in via di conclusione l'indagine conoscitiva di carattere generale sul settore dei servizi di finanza aziendale in Italia, nell'ambito della quale sono state effettuate nel corso dell'anno numerose audizioni di intermediari finanziari e di imprese.

CARIPLO-CARINORD

Nell'ottobre 1996 l'Autorità ha espresso un parere in merito a un progetto di costituzione di una società comune da parte di Cariplo Spa e delle Fondazioni Cassa di Risparmio di Alessandria, Cassa di Risparmio di Carrara e Cassa di Risparmio della Spezia, notificato dalle parti a Banca d'Italia e in merito al quale era stata avviata un'istruttoria per verificarne la conformità con l'articolo 2 della legge, che vieta le intese restrittive della concorrenza. Alla società comune, denominata Carinord Holding Spa (il cui capitale sociale veniva ripartito tra le imprese fondatrici secondo quote pari rispettivamente a 30,9%, 27,4%, 22,6% e 19,1%), sarebbe stato conferito il controllo delle banche Cassa di Risparmio di Alessandria Spa, Cassa di Risparmio di Carrara Spa e Cassa di Risparmio della Spezia Spa. Nel corso dell'istruttoria le parti hanno modificato i patti parasociali inizialmente previsti espressamente al fine di stabilire una forma di controllo congiunto su Carinord da parte di Cariplo e delle tre Fondazioni.

Nel proprio parere, l'Autorità si è soffermata sulla qualificazione giuridica dell'impresa comune analizzata, anche alla luce dei principi dell'ordinamento comunitario. La creazione, attraverso la costituzione di una nuova società, di un'impresa comune realizza infatti un'operazione di concentrazione se risultano soddisfatte due condizioni: se la nuova società è in grado di esercitare stabilmente tutte le funzioni di

un'entità economica autonoma e, inoltre, se essa non ha come oggetto o effetto principale il coordinamento delle imprese fondatrici. Entrambe le condizioni risultavano soddisfatte nel caso di specie. In particolare, si è ritenuto possibile escludere il rischio di coordinamento tra le imprese fondatrici in quanto soltanto Cariplo opera come banca, mentre le tre Fondazioni non esercitano attività bancaria, limitandosi ad amministrare la partecipazione detenuta nella nuova società e non potendo per legge detenere partecipazioni di controllo in altre imprese bancarie e finanziarie⁵². Pertanto l'Autorità ha ritenuto che l'operazione andasse analizzata non come intesa ai sensi dell'articolo 2 della legge, ma come concentrazione. In base alle medesime motivazioni, la Banca d'Italia ha chiuso il procedimento, disponendo contestualmente l'apertura di una nuova istruttoria per valutare l'operazione come concentrazione.

Nel gennaio 1997 l'Autorità ha quindi espresso un nuovo parere, relativo alla valutazione dell'operazione posta in essere da Cariplo e dalle tre Fondazioni ai sensi dell'articolo 6 della legge. Tenendo conto delle aree di prevalente operatività delle parti, particolare attenzione è stata rivolta agli effetti che l'operazione avrebbe comportato nei mercati della raccolta bancaria nelle province di La Spezia e Massa Carrara, dove le relative casse di risparmio detenevano già quote di mercato elevate (rispettivamente pari al 49% e al 30%) e in seguito alla concentrazione Carinord avrebbe raggiunto quote pari al 57% e al 35% (nella provincia di Massa Carrara esiste peraltro un'altra banca, il Monte dei Paschi di Siena, che detiene una quota di mercato superiore a quella di Carinord).

Pur osservando che le aree territoriali interessate sono economicamente sviluppate, presentano prospettive interessanti per eventuali nuovi entranti o per operatori che volessero espandere ulteriormente la propria presenza sul territorio e sono caratterizzate da una certa dinamicità e vivacità concorrenziale, per lo più da parte di operatori nazionali, l'Autorità ha ritenuto rilevanti le quote di mercato raggiunte, anche considerato che l'operazione permette di collegare situazioni di forte radicamento locale in province contigue. Pertanto, nel parere espresso alla Banca d'Italia essa ha suggerito che si tenesse conto di queste considerazioni per individuare le misure atte a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati. La

⁵² Decreto legislativo 3 dicembre 1990, n. 356, articolo 12.

Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione a condizione che Cariplo e Carinord non effettuino nuovi insediamenti nella provincia di La Spezia per un periodo di cinque anni.

CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA-BANCA CARIGE

L'accordo esaminato, riguardo al quale la Banca d'Italia aveva avviato un'istruttoria per verificarne la conformità con l'articolo 2 della legge, aveva origine nella sottoscrizione da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Savona, che controlla l'omonima banca, e della Banca Carige Spa di un Progetto di Ristrutturazione finalizzato alla ricapitalizzazione e al recupero di efficienza della gestione della banca Cassa di Risparmio di Savona Spa. Conformemente al Progetto, la Banca Carige aveva sottoscritto un aumento di capitale, portando la propria quota di partecipazione nella Cassa di Risparmio di Savona dal 15,6% al 39,9%. Il Progetto contemplava inoltre una verifica della funzionalità della banca, una revisione della sua organizzazione aziendale e un potenziamento degli strumenti operativi. A tal fine era prevista una presenza significativa, per numero e competenze, di esponenti della Banca Carige nelle strutture operative e negli organi amministrativi della Cassa di Risparmio di Savona, anche in vista di una successiva ulteriore integrazione tra i due istituti.

Nel corso dell'istruttoria, peraltro, la Fondazione Cassa di Risparmio di Savona ha posto in essere comportamenti atti a interrompere il rapporto di collaborazione, attraverso il recesso dai patti parasociali sottoscritti con la Banca Carige e la stipula di un contratto preliminare di vendita del pacchetto di controllo della Cassa di Risparmio di Savona alla Banca Toscana. Pertanto l'Autorità ritenendo che non vi fossero più le condizioni per il coordinamento dei comportamenti delle parti ha espresso il parere che fosse venuto meno l'interesse alla valutazione dell'impatto concorrenziale della fattispecie ai sensi dell'articolo 2 della legge.

BANCA DELLA MARCHE-CASSA DI RISPARMIO DI LORETO-MEDIOCREDITO FONDIARIO CENTROITALIA

Nel febbraio 1997 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia in merito all'acquisizione dal parte della Banca delle Marche Spa del controllo della Cassa di Risparmio di Loreto Spa e del Mediocredito Fondiario Centroitalia. L'operazione va inquadrata nella strategia di potenziamento della propria presenza nella regione Marche seguita dalla banca acquirente. La Banca Marche, infatti, è nata nel 1994

dall'aggregazione di due banche operanti prevalentemente a livello provinciale, la Banca Carima Spa e la Cassa di Risparmio di Pesaro, ed ha successivamente aumentato significativamente il proprio raggio di azione nella regione Marche acquisendo nel 1995 la Cassa di Risparmio di Jesi, banca con una presenza molto radicata nella provincia di Ancona, nonché partecipazioni nel capitale di altri enti creditizi con forte presenza nella regione stessa. La Cassa di Risparmio di Loreto Spa opera prevalentemente, con dieci sportelli, nelle province di Ancona e Macerata. Il Mediocredito Fondiario Centroitalia è un istituto di finanziamento a medio e lungo termine operante principalmente nella regione Marche.

L'operazione sembra determinare effetti significativi in particolare nel mercato della raccolta bancaria nella provincia di Ancona, dove la Banca Marche passa da una quota di mercato del 16% a una del 25%. Nella provincia di Macerata la Banca delle Marche già detiene il 53,6% della raccolta e raggiungerebbe il 55%; l'area sembra peraltro caratterizzata da un certa competizione tra banche, essendosi registrata nel tempo una progressiva diminuzione delle quote dei maggiori operatori a vantaggio dei più piccoli. Per quanto riguarda il mercato degli impieghi erogati nella regione, l'operazione determina l'unione dei due principali operatori (Banca Marche e Fondiario), pur con diverse specializzazioni (rispettivamente, nel credito a breve e a medio-lungo termine).

L'Autorità, nel proprio parere, ha sottolineato che la sola analisi delle quote di mercato non è sufficiente a delineare l'effettivo mutamento della struttura concorrenziale derivante dalla concentrazione. In un mercato a connotazione strettamente provinciale con presenza radicata di banche locali, la possibilità per un concorrente esterno di entrare nel mercato è perlopiù legata all'acquisizione di istituti locali già operanti sul territorio. E' quindi necessario verificare se le strategie di crescita esterna del principale operatore portino ad aumentare in maniera rilevante il potere di mercato dello stesso, riducendo le possibilità per gli eventuali concorrenti di entrare nel mercato. Nel caso in esame l'operazione, pur dando luogo a un'aggregazione rilevante in termini di quote di mercato, non è apparsa incidere profondamente sulla struttura concorrenziale dei mercati nelle aree considerate. In particolare, l'Autorità ha sottolineato che nella provincia di Macerata l'incremento della quota di mercato è marginale e le quote di mercato dei principali operatori sono andate progressivamente diminuendo, a testimonianza di un certo grado di competizione. Inoltre, è stato rilevato che tutte le aree interessate sono caratterizzate da un'economia sviluppata e dinamica in

cui si riscontra, oltre alla presenza di numerosi operatori di rilievo nazionale e di banche locali fortemente radicate, una significativa concorrenza potenziale. Pertanto, l'Autorità non ha riscontrato elementi per vietare l'operazione, non apparendo quest'ultima tale da determinare una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

SERVIZI ASSICURATIVI E DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità si è pronunciata in merito a una richiesta di rinnovo dell'autorizzazione in deroga di un'intesa restrittiva della concorrenza relativa all'assicurazione dei prodotti agricoli contro i danni prodotti dalla grandine (CIRAS) e ha riscontrato un'ulteriore violazione del divieto di cui all'articolo 2 della legge da parte del consorzio CIAG (RICOSTITUZIONE CIAG). E' stato inoltre avviato un altro procedimento istruttorio per accertare eventuali comportamenti distorsivi della concorrenza nel settore dell'assicurazione grandine (ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA). Nel periodo sono state iniziate due ulteriori istruttorie, riguardanti rispettivamente un accordo di distribuzione di prodotti assicurativi tramite il canale bancario e l'accertamento di eventuali comportamenti collusivi da parte di imprese assicurative in relazione alla partecipazione a gare bandite dal Comune di Milano (ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO; ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO). Infine, l'Autorità ha intrapreso un'indagine conoscitiva di natura generale, ai sensi dell'articolo 12 della legge, per approfondire le cause dei recenti aumenti di prezzo verificatisi nel ramo dell'assicurazione degli autoveicoli.

CIRAS- CONSORZIO ITALIANO RISCHI AGRICOLI SPECIALI

Nel 1996 è proseguito l'interessamento dell'Autorità nei confronti del mercato dell'assicurazione delle produzioni agricole contro i danni prodotti dalla grandine. Già nel 1994 l'Autorità era intervenuta nei confronti del Consorzio Italiano Rischi Agricoli Speciali-CIRAS, consorzio obbligatorio che fino all'entrata in vigore della legge 14 febbraio 1992, n. 185, era l'unico a cui potessero aderire le imprese di assicurazione operanti nel ramo grandine. Era stato riscontrato al riguardo che, pur consentendo la legge del 14 febbraio 1992 n. 185 l'esistenza di una pluralità di consorzi obbligatori, lo svolgimento di attività di coordinamento commerciale da parte del CIRAS (coadiuvato

nelle attività più strettamente operative dal Consorzio Italiano Assicuratori Grandine-CIAG), al quale aderiva la quasi totalità delle compagnie operanti sul mercato, vanificava il processo di adeguamento concorrenziale avviato dalla nuova normativa, comportando una restrizione consistente della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Peraltro l'Autorità aveva ritenuto opportuno concedere al CIRAS un'autorizzazione in deroga per un anno, in quanto la restrizione della concorrenza appariva strettamente connessa all'eccezionalità e transitorietà della situazione normativa al momento esistente. Infatti la legge n. 185/92 di liberalizzazione del settore dell'assicurazione grandine era relativamente recente e non conteneva alcuna disposizione che regolasse il passaggio dal precedente sistema, caratterizzato dalla presenza di un unico consorzio, a un nuovo e più concorrenziale assetto del mercato. In aggiunta, anche questa normativa era a sua volta in fase di superamento, poiché era in corso di emanazione il decreto legislativo di recepimento della Direttiva 92/49/CEE (Terza Direttiva danni) che avrebbe apportato modifiche anche al settore dell'assicurazione grandine. A parere dell'Autorità, quindi, l'autorizzazione in deroga sarebbe stata un valido strumento per consentire alle imprese di assicurazione di conformarsi ai mutamenti in atto.

Nel 1995 è stato adottato l'atteso decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, di recepimento della Terza Direttiva Danni. Successivamente, essendo terminato il periodo di autorizzazione in deroga, il CIRAS ha richiesto all'Autorità un rinnovo della stessa adducendo quale motivo la perdurante attesa della prevista riforma del settore: non era stato infatti ancora emanato il decreto presidenziale relativo all'assicurazione grandine previsto dall'articolo 127, comma 1, del menzionato decreto legislativo n. 175/95.

L'Autorità, nella propria decisione dell'aprile 1996, ha anzitutto rilevato che l'attività del CIRAS aveva mantenuto il già riscontrato impatto restrittivo della concorrenza, consentendo alle compagnie di uniformare in maniera sostanziale le condizioni di offerta sul mercato in modo da impedire ogni possibilità di scelta per gli agricoltori. In secondo luogo, è stato osservato che non sembravano sussistere miglioramenti nelle condizioni di offerta o benefici sostanziali per i consumatori derivanti dalla prosecuzione dell'attività del consorzio. D'altro canto, l'asserita incertezza normativa non poteva più costituire un valido motivo per il rinnovo dell'autorizzazione in deroga. Infatti, come confermato tra l'altro dal parere dell'ISVAP in merito alla restrittività dell'intesa, in base all'articolo 127 del decreto legislativo n. 175/95 dal 1° gennaio 1996 la normativa relativa al mercato dell'assicurazione grandine

era comunque sostanzialmente mutata, essendo decaduta la disciplina prevista dall'articolo 9 della legge n. 185/92 che prevedeva la necessità per le compagnie di assicurazione di operare attraverso consorzi obbligatori. Inoltre lo stesso decreto prevede, con riferimento all'evoluzione futura del settore, che la struttura dell'offerta di servizi assicurativi dovrà essere ispirata ai principi contenuti nel Regolamento n. 3932/92/CEE⁵³, in cui vengono individuate tra l'altro quote di mercato massime per l'attività dei consorzi di compagnie di assicurazioni oggetto di esenzione ai sensi dell'articolo 85.3 del Trattato CE.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che l'attività del CIRAS, a cui fanno capo imprese che complessivamente detengono nel ramo grandine una quota di mercato superiore al 95%, non potesse essere ulteriormente autorizzata in deroga.

RICOSTITUZIONE DEL CIAG e ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA

Nell'agosto 1996 l'Autorità, avendo ricevuto numerose denunce in materia, ha deciso di avviare due procedimenti istruttori nei confronti di soggetti operanti sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda nel mercato dell'assicurazione grandine, per accertare l'esistenza di eventuali comportamenti distorsivi della concorrenza.

La prima istruttoria, portata a termine nel marzo 1997, ha riguardato le attività del CIAG (Consorzio Italiano Assicuratori Grandine), un consorzio volontario di imprese di assicurazione del ramo grandine che, in seguito ad un intervento dell'Autorità dell'ottobre 1994, aveva modificato il proprio statuto e regolamento interno⁵⁴. L'istruttoria, avviata a seguito di alcune segnalazioni pervenute da parte del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, dell'organismo rappresentativo a livello nazionale dei consorzi di difesa degli agricoltori (AS.NA.CO.DI.) e del Collegio Nazionale degli Agrotecnici, è stata volta ad accertare se il CIAG nella sua nuova configurazione abbia dato comunque luogo a un'intesa restrittiva della

⁵³ Regolamento n. 3932/92/CEE del 21 dicembre 1992 sull'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a determinate categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, GUCE L 398 del 31 dicembre 1992.

⁵⁴ Bollettino n. 43/94. L'Autorità deliberò nell'ottobre 1994 che il CIAG costituiva un'intesa restrittiva della concorrenza e diffidò questo consorzio dallo svolgere specifiche attività, tra cui la gestione dei rischi in coassicurazione.

concorrenza contribuendo ad uniformare i comportamenti commerciali delle imprese consorziate.

La struttura del mercato dell'assicurazione grandine appare oggi sostanzialmente mutata, a seguito del processo di liberalizzazione⁵⁵ che ha favorito l'ingresso, accanto ai consorzi CIAG e Saturno, di altri due concorrenti, ovvero la compagnia FATA, appartenente al gruppo INA-Assitalia, e la compagnia SIAC. Ciononostante la posizione del consorzio CIAG sul mercato è stata anche nel 1996 particolarmente rilevante, con una quota pari a quasi il 66% della raccolta complessiva del mercato dell'assicurazione grandine.

A seguito delle modifiche statutarie, il CIAG si presenta alle imprese aderenti come "consorzio di servizi", che fornisce su richiesta degli associati alcune prestazioni, tra cui la gestione informatica di tutti i documenti inerenti al rapporto assicurativo, il servizio di rilevazione danni che comprende il supporto all'attività peritale (formazione e aggiornamento professionale dei periti, distribuzione territoriale dei periti, attribuzione degli incarichi e formazione delle squadre peritali) e la gestione amministrativa, che comprende la fatturazione dei periti. L'istruttoria ha peraltro evidenziato che lo statuto e il regolamento di recente adozione attribuiscono al Consorzio finalità di coordinamento del comportamento delle imprese associate relativamente ad aspetti centrali dell'attività assicurativa, in grado di incidere direttamente o indirettamente sul prezzo dei servizi e tanto più rilevanti tenuto conto della elevata quota di mercato detenuta dalle imprese aderenti al Consorzio.

In particolare, è stato rilevato l'oggetto restrittivo della concorrenza implicito nella disposizione del regolamento (articolo 4) che attribuisce al Consorzio il compito di stipulare accordi di massima con le controparti assicurative per la determinazione delle modalità di attuazione della prestazione assicurativa. Inoltre, sia lo statuto che il regolamento (rispettivamente, articoli 3 e 4) attribuiscono al Consorzio funzioni amministrative e contabili atte a consentire una raccolta di informazioni sulle politiche commerciali delle imprese consorziate non strettamente indispensabili per la valutazione del rischio da parte delle imprese. Inoltre il Consorzio, sia pure su richiesta di singole imprese, ha svolto attività di predisposizione centralizzata dei premi, diffusi attraverso

⁵⁵ E' stato, tra l'altro, emanato il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1996, n. 324, che contiene la nuova disciplina organica della materia.

appositi tabulati, e inclusivi di ulteriori elementi rispetto al premio puro. L'accentramento presso il CIAG delle fasi di rilevamento e liquidazione dei danni contribuisce infine ulteriormente a limitare la concorrenza tra le imprese aderenti.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che anche nella nuova configurazione l'attività del CIAG continuasse a comportare restrizioni consistenti della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 ed ha richiesto al Consorzio di porre termine alle infrazioni riscontrate, rimuovendo le disposizioni del proprio ordinamento interno in contrasto con la legge e cessando le descritte attività di predisposizione e divulgazione di tabulati relativi ai premi commerciali.

Sempre nell'agosto 1996 l'Autorità, sulla base di alcune segnalazioni da parte dell'Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici (ANIA), del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione e della società Agrifuturo Scrl, ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti dei consorzi provinciali di difesa delle produzioni agricole e dell'associazione rappresentativa degli stessi a livello nazionale, l'AS.NA.CO.DI. Secondo le denunce, i consorzi di difesa avrebbero adottato comportamenti distorsivi della concorrenza provvedendo alla scelta delle compagnie di assicurazione per conto dei soggetti consorziati.

I consorzi provinciali di difesa delle produzioni agricole, istituiti ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 364 sul Fondo di solidarietà nazionale e successive modificazioni, risultano destinatari del contributo statale al premio assicurativo grandine e devono provvedere alla sua redistribuzione agli agricoltori associati. Tutti i produttori agricoli di una determinata area interessati a usufruire delle agevolazioni statali sul premio assicurativo sono tenuti ad associarsi al consorzio locale. Su questa base si può ritenere che i consorzi detengano una posizione dominante in parti rilevanti del territorio nazionale.

Tuttavia l'Autorità ha rilevato che, sulla base del quadro normativo del settore recentemente modificato⁵⁶, non si può escludere che la copertura dei rischi grandine possa essere effettuata, oltre che tramite i consorzi di difesa, anche mediante la sottoscrizione di contratti con le compagnie di assicurazione direttamente da parte dei

⁵⁶ D.P.R. 17 maggio 1996 n. 324 "Regolamento concernente norme sostitutive dell'articolo 9, legge 14 febbraio 1992 n. 185 sull'assicurazione agricola agevolata".

singoli agricoltori. L'istruttoria ha lo scopo di accertare se i consorzi denunciati rifiutino di corrispondere il contributo pubblico agli agricoltori che provvedono direttamente alla stipulazione delle polizze ricorrendo a compagnie diverse da quelle selezionate in sede consortile. Tali comportamenti potrebbero, infatti, dar luogo ad alterazioni del gioco della concorrenza in violazione degli articoli 2 e/o 3 della legge n. 287/90, limitando la libertà di scelta degli agricoltori e l'accesso al mercato delle imprese assicurative.

ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO

Nell'ottobre 1996 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ad oggi in corso, riguardante un'intesa tra il gruppo assicurativo Generali e il gruppo bancario Unicredito e avente ad oggetto la distribuzione di prodotti assicurativi del ramo vita attraverso sportelli bancari. L'accordo prevede la creazione di una nuova società, la Casse e Generali Vita Spa, controllata congiuntamente dai due gruppi e destinata ad operare nel ramo vita laddove è presente la rete degli sportelli bancari del gruppo Unicredito.

L'intesa è suscettibile di avere effetti di rilievo soprattutto con riferimento alla distribuzione dei prodotti assicurativi del ramo vita nell'area del Nord-Est d'Italia, in particolare nelle province di Belluno, Vicenza e Treviso. In tali province infatti Generali, oltre a disporre di una estesa rete di agenzie, ha anche stipulato accordi distributivi con importanti gruppi bancari. Considerato che a Unicredito fa capo un'importante rete di sportelli in tali aree, l'accordo comporterebbe un ulteriore rafforzamento della capacità distributiva di Generali.

L'istruttoria è diretta a verificare se l'intesa sia in grado di compromettere il mantenimento di un effettivo livello di concorrenza nei mercati rilevanti, tenuto conto del fatto che in seguito ad essa tutte le principali banche operanti nelle suddette province risulterebbero interessate da accordi di distribuzione di prodotti assicurativi, rendendo così difficoltoso l'accesso al mercato da parte di nuovi operatori.

ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO

L'istruttoria, attualmente in corso, è stata avviata nel maggio 1996 nei confronti di numerose compagnie di assicurazione (Assitalia Spa, Fata Assicurazioni Spa, Assicurazioni Generali Spa, Ras Spa, Lloyd Adriatico Spa, Allianz Pace Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, La Fondiaria Spa, Milano Assicurazione Spa, La

Previdente Assicurazioni Spa, Toro Assicurazioni Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazione Spa, Sai Spa, Maa Assicurazioni Spa, Zurigo Sa, Società Cattolica di Assicurazione Scrl, Axa Assicurazioni Spa, Sara Assicurazioni Spa, L'Abeille Spa, Intercontinentale Assicurazioni Spa) per accertare possibili violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'avvio è stato deciso a seguito di una segnalazione da parte del Comune di Milano, il quale rilevava la mancata partecipazione delle menzionate imprese di assicurazione, ad eccezione di Assitalia in coassicurazione con Generali, Ras, Fondiaria e Unipol, alla gara, bandita in diverse riprese, volta all'aggiudicazione del servizio di copertura assicurativa di tutti i rischi a cui è soggetto lo stesso Comune. L'ampia pubblicità che era stata data alla gara e la constatazione che il prezzo base non fosse eccessivamente svantaggioso per le imprese, avendo Assitalia offerto, nella successiva stipulazione a trattativa privata, un prezzo inferiore del 5% rispetto a quello base, sembrano confortare l'ipotesi che i comportamenti messi in atto dalle imprese di assicurazioni risultino da un accordo tra le parti volto alla ripartizione del mercato nazionale delle polizze di assicurazione di grandi utenti.

INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DELL'ASSICURAZIONE AUTOVEICOLI

La liberalizzazione delle tariffe assicurative intervenuta a partire dal 1° luglio 1994 con l'entrata in vigore della Direttiva 92/49/CEE, ha dato avvio a un processo di radicale trasformazione del settore dell'assicurazione degli autoveicoli. Accanto ad una modificazione del comportamento delle compagnie, che tendono attualmente a proporre prodotti assicurativi personalizzati, si registra nel settore una tendenza generalizzata all'incremento dei premi. Tali aumenti apparentemente hanno interessato anche il segmento delle polizze per la Responsabilità Civile dei ciclomotori, in particolare dal momento in cui queste sono diventate obbligatorie⁵⁷. A parere dell'Associazione Italiana fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), gli incrementi tariffari sarebbero dovuti ad un peggioramento della gestione tecnica del ramo Responsabilità Civile Auto, riconducibile all'aumento del numero dei sinistri denunciati e del loro costo soprattutto per i danni alla persona.

⁵⁷ Decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360.

Tenuto conto della particolare rilevanza economica del settore dell'assicurazione degli autoveicoli (la raccolta premi è pari al 56,3% della raccolta complessiva del settore danni e incide in misura del 35,5% sul totale della spesa assicurativa), l'Autorità ha avviato alla fine del mese di luglio un'indagine conoscitiva, tuttora in corso, al fine di valutare quali siano le dinamiche competitive in atto e le ragioni economiche dell'aumento dei premi e per verificare se sussistano comportamenti distorsivi della concorrenza.

SERVIZI PROFESSIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORDINI PROFESSIONALI

L'indagine conoscitiva sugli ordini professionali, avviata nel dicembre 1994 e la cui conclusione è prevista entro il primo semestre dell'anno in corso, esamina l'assetto regolamentativo del settore secondo le categorie dell'analisi economica, considerando il rapporto tra le principali forme di regolamentazione pubblica e di auto-regolamentazione adottate dagli Ordini e le caratteristiche della domanda e dell'offerta di servizi professionali.

A tal fine, le diverse professioni vengono distinte in quattro aree: giuridica, economico-contabile, tecnica e sanitaria; con riferimento a ciascuna di esse, è analizzato il grado di asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra cliente e professionista e viene indagata la possibilità che le prestazioni professionali tipiche, nel rispondere alle esigenze dei singoli clienti, producano anche effetti più ampi e benefici per l'intera collettività. Asimmetrie informative e presenza di effetti esterni possono infatti richiedere interventi di regolamentazione che garantiscano la qualità delle prestazioni rese dai professionisti, a tutela del singolo consumatore e a beneficio della collettività.

In quest'ottica, per ciascuna delle aree professionali sopra indicate, viene svolta un'analisi comparata dei vari ordinamenti professionali, con particolare riguardo alla regolamentazione dei seguenti aspetti: requisiti e modalità di accesso alla professione, eventuali esclusive di attività, condizioni tariffarie, utilizzo di strumenti pubblicitari, ambito territoriale di esercizio della professione. Inoltre, viene indagato l'assetto regolamentativo delle medesime aree professionali nei maggiori paesi europei.

Sulla base dell'analisi svolta a livello nazionale e del confronto internazionale, si perviene ad una valutazione degli interventi regolamentativi nei diversi ambiti professionali in termini di efficienza dell'assetto vigente rispetto all'obiettivo di tutela della qualità delle prestazioni, evidenziando che in alcune circostanze lo stesso obiettivo può essere perseguito anche prevedendo una più ampia concorrenza tra professionisti. Alla luce di tali valutazioni, vengono infine indicate alcune possibili linee di revisione della regolamentazione del settore professionale, nel senso di una sua più specifica finalizzazione all'obiettivo di tutela della qualità delle prestazioni, nelle attuali condizioni di domanda e offerta delle stesse.

I risultati dell'indagine potranno contribuire al confronto con gli Ordini professionali avviato dal Ministero di Grazia e Giustizia in vista di un generale riordino degli ordinamenti professionali. Il Ministero, che costituisce per numerose professioni l'autorità pubblica di regolamentazione e di sorveglianza, ha infatti di recente organizzato un incontro con i rappresentanti degli stessi Ordini, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, del Ministero degli Affari Esteri e dell'Autorità, nel corso del quale è emersa l'esigenza di rivedere l'attuale assetto regolamentativo delle libere professioni rendendolo più coerente con le mutate condizioni dei mercati, evidenziate tra l'altro, dal lato dell'offerta, dalla nascita di nuove figure professionali non protette.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE ED EDITORIA QUOTIDIANA

Gli interventi dell'Autorità

Sono quattro le operazioni di concentrazione in merito alle quali l'Autorità nel 1996 ha reso un parere al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 3, della legge n. 287/90. Nessuna di queste operazioni è risultata suscettibile di comportare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati rilevanti in violazione della normativa a tutela della concorrenza. Nei primi tre mesi del 1997 l'Autorità ha espresso due pareri in merito ad operazioni di concentrazione, senza tuttavia ravvisare gli elementi per l'apertura di un procedimento istruttorio, e due pareri in merito a presunti abusi di posizione dominante

(PUBLIKOMPASS-SERVIZI EDITORIALI SOCIETÀ NO PROFIT; ITALIA OGGI EDITORE- IL SOLE 24 ORE).

Nell'ambito delle operazioni di concentrazione in merito alle quali è stato espresso parere al Garante, ha rivestito un particolare interesse l'acquisizione da parte di alcune società del gruppo Caltagirone dell'intero capitale sociale della Società Editrice Il Messaggero Spa, che è proprietaria della testata giornalistica "Il Messaggero" e controlla la concessionaria di pubblicità Piemme Spa. Al momento della comunicazione, il gruppo Caltagirone esercitava il controllo anche della società L'Editrice Romana Spa, proprietaria della testata quotidiana "Il Tempo". Pertanto, esso avrebbe raggiunto in alcune regioni quote elevate nel mercato della stampa quotidiana con contenuto informativo generale. In particolare, nella regione Lazio, dove sono stati considerati sostituibili con "Il Tempo" e "Il Messaggero" sia i quotidiani pluriregionali sia quelli nazionali aventi pagine dedicate alla cronaca locale, la percentuale di diffusione media giornaliera delle due testate in seguito alla concentrazione avrebbe superato il 59%. Durante la fase di valutazione dell'operazione di concentrazione, tuttavia, il gruppo Caltagirone ha comunicato la vendita delle proprie quote del capitale sociale de L'Editrice Romana Spa e quindi la cessione della testata "Il Tempo". Pertanto, il quotidiano "Il Messaggero" è venuto a essere di nuovo controllato da un operatore che non possiede altre testate giornalistiche. L'Autorità ha quindi ritenuto che non sussistessero elementi per avviare l'istruttoria.

PUBLIKOMPASS-SERVIZI EDITORIALI SOCIETÀ NO PROFIT

Nel marzo 1997 l'Autorità ha espresso un parere al Garante in merito ad una denuncia, presentata dalla società Servizi Editoriali Società No Profit Srl, relativa a presunti comportamenti abusivi posti in essere dalla società Publikompass Spa. La segnalante è la società editrice del periodico "Il Settimanale - Sicilia Imprenditoriale", mentre Publikompass si occupa di gestione di pubblicità, in particolare di quella su quotidiani, periodici ed emittenti televisive private. Secondo il denunciante, Publikompass, che svolge l'attività di raccolta pubblicitaria per conto dei tre quotidiani editi nella Regione Sicilia, avrebbe frapposto ostacoli alla pubblicazione nel settimanale edito da Ediservice di pubblicità legale e istituzionale degli enti pubblici siciliani.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato l'assenza di riscontri circa comportamenti di Publikompass deliberatamente volti a sottrarre pubblicità a "Il Settimanale". Peraltro

la complementarità tra gli spazi pubblicitari su quotidiani e quelli su periodici, espressamente riconosciuta nella legislazione regionale⁵⁸, rende improbabili i comportamenti contestati.

IL SOLE 24 ORE-ITALIA OGGI

Nel marzo 1997 l’Autorità ha reso un parere al Garante quanto alla compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di alcuni comportamenti adottati dalla società Editrice Il Sole 24 Ore Spa e dalla società Il Sole 24 Ore System Spa, che gestisce in esclusiva la raccolta pubblicitaria per le testate “Il Sole 24 Ore” e “Mondo Economico”, in seguito ad una denuncia da parte della società Italia Oggi Editori Srl., la quale pubblica l’omonimo quotidiano. Secondo quanto sostenuto dall’impresa denunciante, la società Editrice Il Sole 24 Ore avrebbe rifiutato o comunque ostacolato la pubblicità sulla propria testata delle iniziative editoriali di Italia Oggi, richiedendo inoltre tariffe ingiustificatamente gravose per la vendita degli spazi pubblicitari.

Nell’analisi del caso sono stati considerati due mercati rilevanti: il primo è quello dei quotidiani specializzati nell’informazione economico-finanziaria, il secondo quello della raccolta e della diffusione della pubblicità attraverso la stampa quotidiana specializzata in informazioni economico-finanziarie. E’ stato rilevato che Il Sole 24 Ore detiene su entrambi i mercati rilevanti una posizione dominante, con una quota di circa l’87% delle copie vendute nel mercato dei quotidiani economico-finanziari e una quota di mercato analoga nella vendita degli spazi pubblicitari.

A giustificazione del rifiuto opposto, in due occasioni, da Il Sole 24 Ore alla pubblicazione di annunci pubblicitari di Italia Oggi, il primo ha presentato due ordini di motivazioni. Anzitutto, la mancata pubblicazione delle inserzioni pubblicitarie di Italia Oggi sarebbe dipesa non da un atteggiamento di rifiuto nei riguardi dell’inserzionista quanto da un contrasto tra lo specifico messaggio pubblicitario e la linea editoriale della testata. In secondo luogo, nei casi in esame l’inserzionista non avrebbe rispettato l’obbligo di un preavviso di 5 o 10 giorni volto a consentire la programmazione della pubblicità sulla testata. Al riguardo, l’Autorità ha osservato che nella documentazione a

⁵⁸ Legge regionale 12 gennaio 1993, n. 10.

propria disposizione non vi sono elementi che consentano di appurare se le motivazioni addotte da Il Sole 24 Ore per giustificare il rifiuto opposto ad Italia Oggi alla vendita di spazi pubblicitari abbiano o meno riscontro oggettivo. Le informazioni disponibili non sono state quindi ritenute sufficienti a valutare se il comportamento de Il Sole 24 Ore abbia comportato violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

EDITORIA LIBRARIA

Gli interventi dell'Autorità

Nel settore dell'editoria libraria sono state condotte due istruttorie in merito ad intese, riguardanti rispettivamente la determinazione del prezzo dei libri e le vendite di libri scolastici (ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI; ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI-LIBRI SCOLASTICI), riscontrando in entrambi i casi violazioni dell'articolo 2 della legge. E' stata inoltre effettuata una segnalazione riguardo alla vigente normativa in materia di adozione dei libri di testo per le scuole secondarie (PARERE IN MATERIA DI ADOZIONE DI TESTI SCOLASTICI).

ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI

In seguito a una segnalazione dell'associazione delle imprese della grande distribuzione (FAID), l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito a un protocollo d'intesa stipulato nel giugno 1995 tra l'Associazione Librai Italiani (ALI) e quattro imprese editrici che detenevano complessivamente una quota di mercato superiore al 50% nelle vendite di libri, esclusi i libri scolastici, in Italia (Istituto Geografico De Agostini Spa, Arnoldo Mondadori Editore Spa, RCS Libri&Grandi Opere Spa, Messaggerie Italiane di Giornali, Riviste e Libri Spa). Il protocollo d'intesa era volto a limitare la pratica di sconti significativi rispetto al prezzo di copertina nella vendita dei libri al pubblico. Esso impegnava le società editrici a sospendere la fornitura di libri ai punti vendita della grande distribuzione che praticassero riduzioni di prezzo superiori al 15% a decorrere dal settembre 1995 e al 10% a decorrere dall'aprile 1996. Inoltre, sarebbe stata eliminata qualsiasi condizione di favore (in termini di sconti, pagamenti e rese) per le librerie che avessero praticato sconti.

Per assicurare il rispetto dell'accordo, l'ALI si era impegnata a intraprendere azioni disciplinari nei confronti dei librai associati che non rispettassero le condizioni di prezzo imposte dal protocollo d'intesa. L'ottemperanza da parte delle imprese della grande distribuzione alle previsioni dell'accordo sarebbe stata invece controllata principalmente attraverso la società di distribuzione di libri all'ingrosso, Mach 2 Libri Spa, i cui azionisti sono le quattro imprese editrici e alla quale attraverso patti parasociali esse avevano conferito l'esclusiva per la distribuzione dei propri prodotti editoriali nel canale della grande distribuzione organizzata.

I patti parasociali prevedevano inoltre un obbligo di non concorrenza tra gli editori soci e la loro controllata Mach 2, nonché l'applicazione a quest'ultima da parte degli editori di condizioni contrattuali uniformi. Facendo valere la propria posizione di distributore esclusivo, Mach 2 nel 1995 ha imposto alle imprese distributrici concorrenti, attraverso accordi di fornitura, oltre all'obbligo di rifornirsi da essa per tutti i libri pubblicati dai quattro editori, l'onere di commercializzare i prodotti nel rispetto dei vincoli di offerta al pubblico stabiliti dagli editori. Data la propria particolare posizione, Mach 2 era venuta a detenere, direttamente e attraverso le vendite ad altre imprese distributrici, una quota superiore al 90% delle forniture di libri ai punti vendita della grande distribuzione.

Le parti hanno motivato il ricorso agli accordi sostenendo che nel caso in cui la grande distribuzione continui a praticare sconti più elevati rispetto alle librerie, molte di queste ultime sarebbero destinate a scomparire o perlomeno a ridurre la gamma dei titoli proposti. A differenza delle imprese della grande distribuzione, le librerie non sarebbero in grado di praticare tali politiche di prezzo, avendo una limitata profittabilità e capacità di autofinanziamento e non potendo fare affidamento sulle vendite di altri prodotti. Inoltre, la grande distribuzione, sottraendo ai concorrenti proprio quella parte di consumatori interessati ai titoli a maggiore tiratura, non farebbe altro che ridurre per le librerie la possibilità di sussidi incrociati tra titoli a bassa e ad alta rotazione.

Gli accordi sono stati valutati con riferimento al loro impatto sui mercati della vendita al dettaglio dei libri e della fornitura di libri ai punti vendita della grande distribuzione. Dall'analisi dell'evoluzione del settore è emerso che il fatturato delle vendite di libri al dettaglio (esclusi i libri di testo, le vendite per posta e porta a porta) è significativamente aumentato a partire dal 1980, con una crescita del 10,7% tra il 1990 e il 1994. Confrontando il rilievo dei vari canali distributivi nel 1980 e nel 1994, emerge

una crescita della quota di mercato delle librerie (dal 67,9% al 76,1%) e dei punti vendita della grande distribuzione (prima trascurabile e nel 1994 pari al 14,7%), mentre è diminuito il peso delle vendite attraverso edicole, fiere e bancarelle. Nel 1995, erano 1.700 i punti vendita al dettaglio che commercializzavano solo libri (librerie "pure"), 3.000 quelli che ricavano più del 50% del proprio fatturato dalla vendita di libri e 21.000 gli esercizi commerciali che includevano libri nel proprio assortimento. Dal 1990 il numero delle librerie "pure" è costantemente aumentato, a un tasso annuo del 4%. Per quanto concerne la grande distribuzione, circa un terzo dei punti vendita attualmente commercializza anche libri.

Dall'esame dei bilanci di un campione di librerie di diverse dimensioni, è risultato che in media non si riscontra una situazione di fragilità finanziaria. Ciò non esclude, peraltro, che il settore sia caratterizzato da diffuse situazioni di arretratezza e inefficienza, anche in relazione ad una estrema frammentazione dell'offerta.

L'Autorità ha ritenuto che gli accordi restringessero in misura significativa la concorrenza tra le quattro imprese editrici, favorendo il coordinamento delle rispettive politiche di commercializzazione. In particolare, l'attribuzione dell'esclusiva a Mach 2 era idonea ad eliminare ogni forma di concorrenza nelle condizioni di fornitura ai punti vendita della grande distribuzione.

Inoltre, le previsioni del protocollo d'intesa relative alla limitazione degli sconti praticabili dai punti vendita ostacolavano la concorrenza tra le imprese operanti nella distribuzione al dettaglio, sia per quanto concerne la grande distribuzione (per la quale la concorrenza di prezzo costituisce un importante fattore di competitività) che per le librerie (in cui generalmente assume particolare rilievo anche la concorrenza in termini di servizio). Di fatto, negli ultimi cinque anni la commercializzazione di libri attraverso i punti vendita della grande distribuzione ha contribuito all'aumento delle vendite di libri in Italia. Ostacolando le iniziative promozionali, anche su base occasionale, l'accordo era suscettibile di limitare l'espansione delle vendite con particolare riferimento ai lettori non abituali.

Nel corso del procedimento istruttorio, era stata richiesta l'autorizzazione in deroga degli accordi, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90; è stata riscontrata, al riguardo, la mancanza delle condizioni necessarie per la concessione di un'esenzione,

con particolare riferimento al carattere di indispensabilità degli accordi per il conseguimento dei presunti benefici.

Nella fase finale del procedimento, concluso nel giugno 1996, l'Associazione Librai Italiani, le quattro imprese editrici e la società Mach 2 hanno provveduto alla risoluzione delle intese restrittive della concorrenza e sono stati ripresi i rapporti di fornitura diretta tra le imprese editrici e le società di distribuzione di libri concorrenti di Mach 2.

ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI-LIBRI SCOLASTICI

Nel marzo 1997 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, avviato nel precedente settembre, volto ad accertare se nel mercato della produzione e vendita di libri scolastici per le scuole medie inferiori e superiori le attività di coordinamento delle strategie commerciali delle imprese associate svolte dall'Associazione Italiana Editori (AIE) abbiano comportato violazioni del divieto delle intese restrittive della concorrenza. Il procedimento ha preso spunto da alcune informazioni reperite in occasione della formulazione di un parere al Ministro della Pubblica Istruzione in materia di adozione dei testi scolastici⁵⁹.

In base a quanto emerso nel corso dell'istruttoria, in seno all'AIE era stata istituita sin dagli inizi degli anni Ottanta una Commissione libri di testo della scuola secondaria. Questa si riuniva ogni anno nel mese immediatamente precedente l'elaborazione dei nuovi listini-prezzi da parte delle case editrici, per esaminare le variazioni delle singole voci di costo delle società editrici rispetto all'anno precedente. Quale esito di questo scambio di informazioni, veniva identificato il livello medio di aumento dei costi sostenuti dalle imprese editrici, e, di conseguenza, erano stabilite le percentuali di aumento dei prezzi di copertina dei libri scolastici in grado di assicurare la redditività dell'attività produttiva per tutte le associate. Tali percentuali venivano successivamente rese note dall'AIE in occasione di convegni a cui erano invitati tutti gli editori, compresi quelli non associati.

⁵⁹ Il parere è illustrato nel paragrafo successivo.

Inoltre nel corso del 1995, sempre nell'ambito della Commissione per i libri di testo, erano state proposte ulteriori modifiche da apportare al prezzo di copertina dei libri scolastici per far fronte ai forti incrementi riscontrati nel prezzo della carta. I corrispondenti aumenti dei prezzi non sono poi stati posti in essere, in quanto la stessa AIE ha ritenuto preferibile tentare di controbilanciare l'aumento dei costi tramite la ridefinizione delle condizioni di fornitura dei libri scolastici ai punti di vendita. Come attestato da una circolare inviata dall'AIE alle imprese associate, per realizzare tale obiettivo è intercorso un accordo tra gli editori, in base al quale questi ultimi avrebbero ridotto il margine riconosciuto ai librai di due punti percentuali rispetto al precedente livello, pari al 25% del prezzo di copertina.

L'Autorità ha anzitutto osservato che le decisioni adottate in ambito AIE, in quanto assunte da organi sociali previsti dallo Statuto di una associazione, costituiscono intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Tali intese sono state volte ad uniformare diversi aspetti del comportamento commerciale delle imprese associate, fissando la percentuale degli aumenti di prezzo, determinando la struttura dei prezzi stessi e stabilendo il livello di una importante componente dei costi per le imprese, qual è il margine riconosciuto ai librai. Esse possiedono inoltre la caratteristica della consistenza, in quanto l'AIE rappresenta circa i due terzi delle case editrici che operano in Italia e gli editori che hanno dato attuazione alla circolare dell'Associazione detengono una quota superiore al 70% del mercato dell'editoria scolastica.

Dal confronto tra gli aumenti medi di prezzo pattuiti nell'ambito della Commissione libri scolastici dell'AIE e gli effettivi tassi di crescita dei prezzi dei libri scolastici più venduti si evince che le indicazioni di prezzo sono state effettivamente seguite dagli editori, i quali hanno aumentato in media il prezzo dei propri libri secondo le percentuali individuate dalla Commissione stessa nell'autunno dell'anno precedente. Analizzando più in generale i prezzi praticati dalle singole imprese durante il periodo 1990-95, è emerso un elevato grado di uniformità tra le strategie di prezzo, a conferma del fatto che i prezzi anticipati nell'ambito della Commissione AIE si sono riflessi in modo sistematico sui prezzi fissati dai singoli editori.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che le intese esaminate abbiano determinato una significativa restrizione della concorrenza sul mercato dei libri scolastici, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

PARERE IN MATERIA DI ADOZIONE DEI TESTI SCOLASTICI

Nel giugno 1996 il Ministero della Pubblica Istruzione ha richiesto il parere dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, circa la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di alcune disposizioni, contenute nella circolare ministeriale 9 gennaio 1996, n. 9, relative al procedimento da seguire nell'adozione dei libri di testo nelle scuole medie secondarie. Inoltre, il Ministero chiedeva l'opinione dell'Autorità su eventuali azioni di mediazione da parte del Ministro della Pubblica Istruzione nella controversia recentemente sorta tra l'Associazione Italiana Editori, la CONFAPI-UNIGEC e l'Associazione Librai Italiani a seguito della decisione assunta dagli editori di libri scolastici di diminuire il margine lordo unitario dei librai (o percentuale di sconto) dal 25% al 23%. Secondo quanto comunicato dall'Associazione Librai al Ministro della Pubblica Istruzione, le librerie a seguito di tale riduzione, per mantenere invariati i loro margini di profitto, avrebbero potuto essere indotte a fissare autonomamente il prezzo di vendita al pubblico dei libri, anche a livelli superiori a quelli di copertina.

L'adozione dei testi scolastici è svolta secondo criteri e tempi individuati dal Ministero e da questo resi noti alle scuole attraverso circolari. La circolare in esame, in particolare, precisa che la scelta dei libri di testo deve avvenire entro la fine del mese di aprile di ciascun anno e che entro il successivo 4 giugno i capi di istituto sono tenuti a inviare l'elenco dei testi adottati alle Associazioni degli editori, alle Associazioni e Sindacati di categoria dei librai, nonché all'Associazione nazionale dei rappresentanti e promotori editoriali. Secondo la circolare, nella scelta dei libri è necessario tenere conto non solo di valutazioni di carattere didattico, quali l'organicità e la qualità della trattazione, ma anche di fattori quali il peso e l'economicità dei testi. Con particolare riferimento all'economicità, la circolare invita il collegio dei docenti ad adottare testi che, a parità di valore didattico, siano meno costosi, prevedendo inoltre la possibilità di revocare l'adozione di un libro di testo qualora il prezzo di vendita si riveli superiore a quello indicato nel listino al momento dell'adozione. Per rendere operativa la disposizione, si invitano gli studenti a non acquistare quei testi i cui prezzi di vendita siano maggiorati rispetto a quelli indicati in occasione delle adozioni.

Nel parere, espresso nel luglio 1996, l'Autorità ha anzitutto messo in luce le caratteristiche peculiari del mercato dei libri scolastici. In particolare, mentre la lista dei testi da adottare nelle scuole viene redatta dagli insegnanti, in seguito al parere del consiglio di classe e in conformità alle circolari ministeriali, i testi sono acquistati dagli studenti: non vi è pertanto coincidenza tra il soggetto che sceglie il prodotto e quello che effettivamente ne sostiene il costo di acquisto. In tale contesto, l'Autorità ha osservato che le disposizioni contenute nella circolare ministeriale inducono gli insegnanti a preferire, a parità di qualità, i prodotti più economici, replicando così le decisioni che sarebbero adottate da consumatori soggetti a un vincolo di bilancio e senza introdurre per questo ingiustificate restrizioni della concorrenza. Anche la disposizione che prevede la revoca dei testi adottati qualora si verificano aumenti di prezzo non è stata considerata in contrasto con la tutela della concorrenza. Infatti è del tutto giustificato ammettere la possibilità per gli insegnanti di mutare le proprie scelte iniziali se viene cambiata in senso peggiorativo la combinazione qualità-prezzo. Nel complesso, quindi, l'Autorità ha ritenuto che la circolare ministeriale non contenesse misure indebitamente restrittive della concorrenza.

Per quanto riguarda invece un eventuale intervento di mediazione tra le associazioni di categoria da parte del Ministero della Pubblica Istruzione volto a dirimere la controversia relativa alla fissazione dello sconto praticato ai librai, l'Autorità ha rilevato che la fissazione della remunerazione dell'attività di vendita svolta dalle librerie dovrebbe essere lasciata alla libera contrattazione tra le stesse e i singoli editori.

L'Autorità ha infine auspicato un ripensamento complessivo delle modalità di funzionamento del mercato del libro scolastico che, tenendo conto delle caratteristiche strutturali di quest'ultimo, sia volto a favorirne un assetto più concorrenziale. Inoltre, essa ha espresso interesse ad approfondire i criteri adottati dal Ministero della Pubblica Istruzione nel fissare il prezzo dei libri di testo destinati alle scuole elementari.

ALTRE ATTIVITÀ RICREATIVE

Gli interventi dell'Autorità

Nel settore delle attività ricreative alcune intese relative alla cessione dei diritti di sfruttamento economico delle immagini dei calciatori in tenuta da gioco attraverso la

realizzazione e commercializzazione di figurine autoadesive, dei relativi album e di altri prodotti appartenenti al collezionabile editoriale sono state ritenute in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 (ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI). Un'operazione di concentrazione che poteva avere effetti distorsivi della concorrenza nel mercato della gestione delle gare ippiche è stata considerata lecita subordinatamente all'adozione di alcuni impegni da parte dell'impresa acquirente (SNAI SERVIZI-SAN SIRO-TRENNO). Con riferimento alle distorsioni della concorrenza derivanti dalla normativa sono state effettuate quattro segnalazioni riguardanti, rispettivamente, l'affidamento dei consorzi pronostici, l'attività di insegnamento dello sci, l'apertura di sale cinematografiche e i servizi di guida turistica (SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI CONCORSI PRONOSTICI; SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI ATTIVITÀ D'INSEGNAMENTO DELLO SCI; SEGNALAZIONE SULL'APERTURA DELLE SALE CINEMATOGRAFICHE; PARERE SUI SERVIZI DI GUIDA, INTERPRETE E ACCOMPAGNATORE TURISTICO). E' infine in corso un'istruttoria volta ad accertare eventuali intese restrittive della concorrenza tra case discografiche in relazione alle vendite di *compact disc* e musicassette (CASE DISCOGRAFICHE MULTINAZIONALI-FEDERAZIONE INDUSTRIA MUSICALE ITALIANA).

ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI

L'istruttoria, terminata nell'ottobre 1996, ha riguardato due intese concluse tra la società Panini Spa e l'Associazione Italiana Calciatori (AIC), sindacato di categoria dei giocatori di calcio professionisti che partecipano ai campionati italiani. Le intese, denunciate all'Autorità da un'impresa concorrente di Panini, erano state poste in essere mediante la definizione di due contratti, stipulati nel 1992 e nel 1995, con i quali AIC cedeva a Panini la licenza dei diritti di sfruttamento economico delle immagini dei calciatori in tenuta da gioco attraverso la realizzazione e commercializzazione di figurine autoadesive, dei relativi album e di altri prodotti appartenenti al collezionabile editoriale.

La gestione economica di tali diritti è affidata, dai calciatori associati, in esclusiva ad AIC. Il contratto del 1992, oltre a impegnare AIC a rilasciare i diritti di sfruttamento a un massimo di quattro licenziatari diversi e indipendenti, prevedeva che soltanto la società Panini potesse svolgere le attività di immissione e promozione dei prodotti sul mercato tra i mesi di gennaio e agosto, mentre alle imprese concorrenti era consentito operare solo nell'ultimo quadrimestre di ciascun anno solare. Dato che, in

generale, l'ottanta per cento delle vendite di una collezione si realizza nei primi due mesi di lancio ed essendo i primi mesi dell'anno il periodo di maggiore vendita delle figurine dei calciatori, in relazione ai tempi di formazione delle squadre e alla fase del campionato, i termini del contratto comportavano per Panini la possibilità di sfruttare il mercato, nel periodo di maggiore redditività, in assenza di iniziative promozionali o pubblicitarie di eventuali concorrenti.

Con il contratto del 1995 il trattamento preferenziale di Panini risultava ulteriormente accentuato: AIC concedeva per tre anni all'impresa il diritto esclusivo di sfruttamento economico delle immagini dei calciatori per la realizzazione di qualunque prodotto del collezionabile editoriale, in tutti i territori del mondo e per tutti gli avvenimenti calcistici nazionali e internazionali in cui sarebbero state coinvolte le singole squadre di club o la nazionale italiana. I contraenti avevano giustificato l'accordo sostenendo che solo tramite l'esclusiva venivano adeguatamente remunerati i rispettivi investimenti, potendo, inoltre, in questo modo Panini impiegare più denaro in promozioni pubblicitarie.

Il mercato rilevante è stato individuato come quello delle collezioni delle immagini dei calciatori. Dato che i contratti conclusi tra AIC e Panini riguardano tutti i prodotti del collezionabile editoriale (quali le figurine adesive e non adesive e i dischetti di cartone con raffigurazione di soggetti) non è stato ritenuto necessario accertare se questi ultimi corrispondano a mercati distinti o costituiscano un unico mercato rilevante. E' stata invece oggetto di analisi la sostituibilità delle collezioni relative alle immagini di calciatori con collezioni di soggetto differente. L'esame dei dati raccolti nel corso dell'istruttoria ha evidenziato che le collezioni di figurine di calciatori, rispetto ad altre, sono oggetto di attenzione da parte di tipologie di consumatori differenti in base sia all'età che al sesso. Da un'indagine Doxa risulta che il 90% delle figurine di calciatori sono acquistate da maschi, mentre le figurine di personaggi di Walt Disney, di altri cartoni animati e di telefilm sono in prevalenza acquistati da femmine (55,6%). Inoltre, se per gli album di calciatori i tre quarti della domanda sono da imputarsi a soggetti di età superiore ai 10 anni, per le altre collezioni i tre quarti dei soggetti interessati hanno meno di 10 anni. Nel corso del procedimento, Panini ha rilevato che esistono altre collezioni (relative al basket o a modelli di automobili) la cui domanda proviene da consumatori con un profilo simile a quello dell'acquirente dei prodotti relativi al calcio; da un punto di vista quantitativo, tuttavia, tali collezioni hanno un rilievo del tutto trascurabile rispetto a quelle delle immagini di calciatori. L'analisi condotta ha inoltre

evidenziato che nelle ultime tre stagioni si sono verificati fenomeni di sostituzione tra collezioni di figurine, circoscritti tuttavia all'interno di medesime categorie di collezioni (calciatori, personaggi dei fumetti e così via): non è stato individuato alcun fenomeno di correlazione tra le vendite delle raccolte dei giocatori e quelle delle altre collezioni.

Tali indicazioni, pertanto, sono risultate concordi nel sostenere l'ipotesi che il mercato rilevante dovesse essere limitato alle sole collezioni dedicate al calcio, in quanto queste costituiscono prodotti sostituibili con altri prodotti del collezionabile editoriale per un numero assai limitato di consumatori. Tale conclusione è stata rafforzata dall'analisi di ulteriori fattori quali la numerosità degli oggetti, il prezzo di vendita, il rischio commerciale delle collezioni.

Oltre all'analisi della domanda, sono state approfondite anche le condizioni di offerta nel mercato, riscontrando che, se dal lato dei costi non appaiono sostanziali economie di gamma, l'esposizione al rischio commerciale per le imprese viene ridotta proprio grazie alla diversificazione produttiva per categorie di soggetti ritratti. A questo riguardo, è stato osservato che le collezioni riguardanti il calcio sono le meno soggette a fluttuazioni della domanda.

L'Autorità ha anzitutto affermato, in conformità tra l'altro alla giurisprudenza comunitaria, l'applicabilità della normativa a tutela della concorrenza a specifiche modalità di esercizio o trasferimento di diritti di proprietà su beni immateriali. In particolare, l'esercizio di un diritto esclusivo di proprietà intellettuale può risultare in contrasto con i divieti posti dalle norme a tutela della concorrenza quando, rispetto alle esigenze dell'industria in cui opera il titolare del diritto, tale esercizio sia tale da impedire, restringere o alterare in modo rilevante e ingiustificato la concorrenza su uno dei mercati interessati allo sfruttamento di tale diritto⁶⁰.

Nella valutazione dell'impatto economico delle intese, è stato rilevato che i club di appartenenza dei calciatori cedono ad AIC la gestione congiunta dei diritti di sfruttamento delle immagini dei calciatori in divisa da gioco; l'Associazione, pertanto, divenendo l'unico titolare di tali diritti, non sostituibili né replicabili ai fini della produzione nel mercato rilevante, viene a detenere un significativo potere di mercato.

⁶⁰ Corte di Giustizia, sentenza *Coditel II* del 6 ottobre 1982, causa 262/81, Raccolta 1982, pagg. 3381-3403.

Nell'esercizio di tale potere, essa ha dapprima introdotto, nei contratti di licenza stipulati nel 1992, clausole volte ad attribuire a Panini significativi vantaggi rispetto ai concorrenti e successivamente, nel 1995, ha conferito alla stessa Panini il diritto di sfruttamento in esclusiva delle immagini per la commercializzazione dei prodotti relativi al collezionabile editoriale, provocando così il passaggio da una situazione di concorrenza, sia pure limitata a una situazione di monopolio. La durata triennale del contratto del 1995 è apparsa inoltre suscettibile di rendere stabile la struttura monopolistica determinatasi. Le ripercussioni di questo tipo di accordi, secondo l'Autorità, non si limiterebbero alla commercializzazione delle collezioni del calcio, poiché le imprese concorrenti non potendo più operare sul mercato caratterizzato dalla domanda più stabile, diverrebbero vulnerabili anche sui restanti mercati, essendo più rischioso investire in collezioni i cui volumi di vendita sono incerti.

E' stato infine osservato che nel caso esaminato lo sfruttamento economico del diritto all'immagine costituisce un'attività collaterale rispetto a quella rappresentata dall'attività agonistica. Il conferimento in esclusiva a un unico operatore del diritto di sfruttamento delle immagini dei calciatori finalizzato alla produzione del collezionabile editoriale non appare dunque funzionale a incentivare direttamente lo svolgimento dell'attività agonistica. In particolare, la cessione del diritto appare sotto il profilo economico marginale per i calciatori rispetto ad altre possibilità di sfruttamento economico della propria immagine. Le intese esaminate non sono quindi giustificate dall'esigenza di garantire una piena remunerazione di eventuali sforzi creativi ovvero di particolari investimenti. In questo senso non appare possibile sostenere che esse abbiano, tenuto conto dell'effetto sugli incentivi degli operatori, un impatto proconcorrenziale sul mercato.

Osservando che i contratti del 1992 e del 1995 hanno limitato in modo consistente le possibilità di concorrenza nel mercato delle collezioni dedicate al calcio, l'Autorità ha ritenuto che entrambi fossero da considerare intese vietate ai sensi dell'articolo dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 e ha richiesto che AIC e Panini ponessero fine alle infrazioni riscontrate nel termine di sessanta giorni.

Esito negativo ha ottenuto anche la richiesta di autorizzazione in deroga dell'accordo del 1995, formulata da Panini, in quanto l'intesa avrebbe comportato l'eliminazione della concorrenza da una parte rilevante del mercato; non sono inoltre risultate soddisfatte le altre condizioni richieste dall'articolo 4 della legge, con

particolare riferimento al presunto carattere indispensabile dell'esclusiva per favorire miglioramenti nelle condizioni di offerta dei prodotti a vantaggio dei consumatori.

SNAI-SERVIZI SAN SIRO/TRENNO

Nel gennaio 1996 la Snai Servizi Srl comunicava all'Autorità l'intenzione di acquisire attraverso la società San Siro Spa, appositamente costituita, il controllo della società Trenno Spa. Il campo di attività della Snai Servizi, società partecipata da 281 agenzie ippiche che detengono complessivamente circa il 57% della raccolta nel mercato delle scommesse ippiche, comprende la trasmissione di programmi televisivi sulla base di un palinsesto stabilito dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (Unire) e la raccolta, la contabilizzazione e il riversamento delle scommesse al Sistema Provvisorio di Totalizzatore Nazionale-Unire⁶¹. L'attività prevalente della Trenno consiste nell'assunzione e gestione di partecipazioni nel settore degli ippodromi, delle corse dei cavalli e dei servizi affini, nonché nell'organizzazione e esercizio di diverse manifestazioni e concorsi ippici. La società gestisce gli ippodromi di galoppo e trotto di Milano San Siro, l'ippodromo di trotto di Montecatini Terme e possiede partecipazioni di minoranza nelle società che gestiscono l'ippodromo di Roma Capannelle e quello di Pisa San Rossore.

Nel corso del procedimento alcune società che gestiscono ippodromi segnalavano all'Autorità il pregiudizio per la concorrenza che sarebbe potuto derivare dall'operazione. A parere delle stesse, in seguito alla concentrazione Snai Servizi, in quanto gestore del segnale televisivo di trasmissione delle corse ippiche, sarebbe stata in grado di condizionare le scelte degli scommettitori e di influenzare la distribuzione del gioco tra i vari ippodromi a favore di quelli di proprietà della Trenno. Essa avrebbe avuto tutti gli interessi ad assumere un tale comportamento in quanto le società che gestiscono un ippodromo ricevono dall'Unire contributi in proporzione al gioco raccolto sulle corse svolte nell'ippodromo di pertinenza e tali contributi costituiscono una fonte di reddito particolarmente rilevante.

⁶¹ Il Sistema Provvisorio peraltro cesserà di operare alla data di entrata in funzione del definitivo Sistema di Totalizzatore Nazionale Unire, per il quale è stato approvato, nel febbraio 1996, un bando di gara europeo.

Nell'aprile 1996 l'Autorità ha pertanto avviato un procedimento istruttorio al fine di verificare se l'operazione comportasse la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti tali da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Oggetto di attenzione sono stati in particolare gli effetti della concentrazione sul mercato delle scommesse ippiche e su quello dell'organizzazione e gestione degli spettacoli ippici.

Sul mercato delle scommesse ippiche Snai Servizi, sommando la quota di mercato delle 281 agenzie ippiche che la partecipano con quella degli ippodromi di Milano San Siro e di Montecatini, verrebbe a controllare una quota del 62% della raccolta, a fronte del 20% di Sisal e del residuo 18% ripartito tra altri soggetti. I comportamenti degli operatori in tale mercato, peraltro, sono condizionati dai poteri di regolamentazione dell'Unire, che disciplina tra l'altro le condizioni di accesso al mercato, il numero delle agenzie e le commissioni. Inoltre, la configurazione del mercato potrà subire mutamenti di rilievo a seguito dell'assegnazione di 600 nuovi punti vendita per i quali l'Unire, nel maggio 1996, ha predisposto un bando di gara.

Sul mercato dell'organizzazione e gestione degli spettacoli ippici, la circostanza che uno stesso operatore provveda alla trasmissione del segnale televisivo ed acquisisca anche la proprietà di due dei principali ippodromi nazionali, San Siro e Montecatini, è sembrata all'Autorità atta ad agevolare comportamenti discriminatori volti ad alterare la distribuzione delle scommesse. Infatti, sebbene la gestione del segnale televisivo sia in larga misura regolamentata dall'Unire, l'autonomia di comportamento che sarebbe rimasta a Snai Servizi nelle scelte relative alla diffusione del segnale televisivo e alla regia è tale da poter consentire di influenzare la distribuzione delle giocate tra i vari ippodromi. Il diverso risalto concesso alle gare, la scelta della corsa da trasmettere in chiusura della giornata, nonché le informazioni complessivamente offerte attraverso il mezzo televisivo e l'uso strategico della diretta e della differita appaiono strumenti che, pur in presenza del controllo esercitabile dall'Unire, potrebbero significativamente influenzare le giocate presso le agenzie ippiche e, per questa via, alterare le condizioni di concorrenza tra gli ippodromi.

Nel corso dell'istruttoria, la Snai Servizi ha comunicato all'Autorità di volere assumere impegni volti a limitare la possibilità di un utilizzo strategico del segnale televisivo. In particolare, essa si è impegnata a cedere a titolo di affitto a un soggetto terzo, dotato di capacità tecniche specifiche e di comprovata indipendenza e imparzialità, gli studi di emissione, la regia e il segnalamento televisivo affinché siano

gestiti nell'interesse generale dell'Unire. Inoltre nel caso di risoluzione anticipata del contratto, che scade il 31 dicembre 2001 ed è rinnovabile, la Snai Servizi si è impegnata a non gestire direttamente il segnale televisivo. Infine, nell'eventualità in cui si costituisca un consorzio tra soggetti delegati per la gestione del segnale televisivo, come previsto dalla delibera Unire del 13 maggio 1996, n. 722, la società si è impegnata a non assumere una posizione di controllo esclusivo di diritto o di fatto.

L'Autorità ha ritenuto che le modifiche apportate all'operazione in relazione agli impegni assunti da Snai Servizi fossero sufficienti a eliminare i rischi di alterazione della concorrenza che la concentrazione, così come originariamente concepita, avrebbe potuto produrre sul mercato dell'organizzazione e gestione degli spettacoli ippici e ha quindi deliberato la chiusura dell'istruttoria.

SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI CONCORSI PRONOSTICI

Nel luglio 1997 l'Autorità ha inviato, ai sensi dell'articolo 22, una segnalazione al Ministro delle Finanze in merito alle modalità per l'affidamento dei concorsi pronostici, con particolare riferimento a quelle seguite dallo stesso Ministero delle Finanze per l'assegnazione alla società Sisal Sport Italia Spa del concorso pronostici Enalotto. Secondo la vigente normativa (decreto legislativo del 14 aprile 1948, n. 496, articolo 2) l'esercizio dei giochi di abilità e dei concorsi pronostici spetta al Ministero delle Finanze, che li può svolgere direttamente o attraverso persone fisiche o giuridiche. L'Autorità ha sottolineato la necessità di interpretare tale previsione alla luce dei più recenti sviluppi della normativa nel settore degli appalti pubblici di servizi, derivanti dalla direttiva n. 92/50/CEE⁶² recepita in Italia con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Sulla base delle norme in materia di appalti di servizi, nello scegliere il soggetto a cui affidare la gestione del concorso pronostici Enalotto l'amministrazione delle Finanze avrebbe dovuto seguire non una "procedura negoziata", come è stato fatto, ma procedure aperte, nell'ambito delle quali tutti i soggetti interessati possano concorrere alla gara per l'aggiudicazione del servizio. Infatti nel caso in esame non risultano soddisfatte le particolari condizioni richieste dalla normativa per il ricorso a procedure

⁶² Direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, GUCE del 24 luglio 1992, L 209.

negoziata⁶³. Inoltre, l'affidamento in esame non si configura come “concessione di pubblico servizio”⁶⁴ in quanto il soggetto affidatario si limita a garantire il corretto svolgimento del concorso secondo le norme di regolamento e le disposizioni tecniche emanate dal Ministero delle Finanze e ad assicurare un numero adeguato di ricevitorie.

Pertanto, dato che le modalità di scelta del soggetto a cui è stata affidata la gestione del concorso pronostici Enalotto non sembravano coerenti con la direttiva 92/50/CEE, l'Autorità ha auspicato che venisse indetta una gara per l'appalto del servizio.

SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI ATTIVITÀ D'INSEGNAMENTO DELLO SCI

Nel giugno 1996 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti dei Consigli e delle Giunte regionali e delle province autonome interessati due segnalazioni dello stesso tenore, rese rispettivamente ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 e aventi per oggetto, nel primo caso, leggi regionali e provinciali e, nel secondo, testi legislativi regionali in corso di formazione, concernenti l'esercizio dell'attività di maestro di sci.

I tratti essenziali della disciplina sono definiti dalla legge quadro 8 marzo 1991, n. 81, la quale, nello stabilire i principi cui le regioni devono attenersi in materia di ordinamento della professione di maestro di sci, dispone che l'esercizio di tale attività sia subordinato all'iscrizione in appositi albi professionali regionali da parte di coloro che siano in possesso dell'abilitazione. Va rilevato peraltro che la legge quadro, nel prevedere per i maestri di sci la possibilità di esercitare in ambito territoriale diverso da quello di provenienza, stabilisce che le condizioni per il trasferimento da un albo professionale all'altro siano determinate da leggi regionali, senza imporre limitazioni

⁶³ In particolare l'articolo 11 della Direttiva 92/50/CEE sancisce la possibilità di ricorrere alla “procedura negoziata”, attraverso la pubblicazione di un bando di gara, solo in alcuni casi ben delimitati, ovvero quando vi siano offerte irregolari in risposta all'esperimento di una procedura aperta o ristretta oppure offerte inammissibili sulla base della normativa nazionale. Tale possibilità si applica inoltre quando la natura dei servizi o i rischi ad essi connessi non consentono di fissare preliminarmente il prezzo e allorché non è possibile specificare con precisione il servizio da prestare (e quindi procedere all'aggiudicazione dell'appalto attraverso una selezione dell'offerta migliore in conformità alle norme che regolano la procedura aperta o la procedura ristretta).

⁶⁴ Cfr. Corte di Giustizia sentenza 26 aprile 1994, causa C-272-91, *Commissione/Repubblica italiana*, Raccolta I-1409.

tali da ledere il principio di uguaglianza e da rendere il trasferimento più gravoso rispetto ai requisiti generali soggettivi fissati dalla legge stessa per chi richiede l'iscrizione.

L'Autorità ha messo in luce le distorsioni della concorrenza che possono aver origine dalle disposizioni contenute nella normativa regionale di attuazione della legge quadro n. 81/91, allorché vengono in essa previste limitazioni territoriali all'esercizio dell'attività di insegnamento dello sci, nonché tariffe obbligatorie per i servizi offerti dai maestri di sci. In particolare, per quanto riguarda l'accesso alla professione, le norme regionali a cui si fa riferimento stabiliscono non solo che l'iscrizione venga effettuata all'albo della regione o della provincia autonoma nel cui territorio il maestro intende esercitare, ma prevedono anche la cancellazione dall'albo di coloro che hanno trasferito l'iscrizione nell'albo di un'altra regione o provincia autonoma. Quale effetto delle disposizioni regionali e provinciali i maestri di sci possono esercitare stabilmente l'attività in un unico ambito territoriale. Tale vincolo normativo è presumibilmente in grado di ostacolare un rapido adeguamento delle condizioni di offerta all'andamento della domanda, nonché di introdurre, attraverso la limitazione della mobilità territoriale degli operatori, barriere all'entrata e in definitiva distorsioni al corretto funzionamento del mercato.

A questo proposito, l'Autorità ha ritenuto che non sussistano effettive esigenze di interesse generale tali da giustificare una così rigida segmentazione territoriale e la restrizione dell'offerta che ne deriva. E' stato infatti evidenziato che nel mercato dei servizi offerti dai maestri di sci la tutela degli utenti appare costituire l'unica giustificazione di eventuali vincoli all'esercizio delle relative attività e che detta tutela può essere peraltro perseguita attraverso gli strumenti, già previsti dalla normativa, tesi a verificare l'idoneità tecnica dei singoli operatori e la conoscenza, da parte degli stessi, delle zone sciistiche nelle quali vengono svolte le attività di insegnamento dello sci.

Con riferimento alle disposizioni regionali in materia di determinazione di tariffe obbligatorie per gli iscritti all'albo, l'Autorità ha anzitutto rilevato che queste non sono previste dalla legge quadro. Considerato poi che la concorrenza nei diversi ambiti locali appare già limitata dalle condizioni di accesso all'attività, la fissazione di tariffe di tipo vincolante restringe ulteriormente la possibilità per i maestri sci di concorrere tra loro.

Pertanto l'Autorità ha segnalato la necessità di una disciplina che non comporti una rigida segmentazione territoriale dell'offerta e ha suggerito che la fissazione del prezzo dei servizi offerti dai maestri di sci sia rimessa alla libera determinazione delle parti, lasciando agli utenti la facoltà di scegliere tra diversi operatori in base al rapporto qualità-prezzo dei servizi da questi offerti.

SEGNALAZIONE SULL'APERTURA DELLE SALE CINEMATOGRAFICHE

Nel gennaio 1997 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla disciplina relativa all'apertura di sale cinematografiche, contenuta nell'articolo 9 della legge 1° marzo 1994, n. 153 e nei suoi decreti di attuazione. Essa aveva già effettuato un intervento di segnalazione sulla materia nel novembre 1994⁶⁵, facendo tra l'altro riferimento al contenuto di un primo decreto di attuazione (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 settembre 1994). In seguito all'intervento dell'Autorità, alcune disposizioni del decreto di attuazione sono state modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 maggio 1996.

La nuova segnalazione dell'Autorità è volta a evidenziare che le modifiche recentemente apportate non eliminano le restrizioni della concorrenza che la normativa produce nel settore degli esercizi cinematografici. La disciplina vigente, infatti, continua a prevedere che la costruzione, la trasformazione e l'adattamento di immobili da destinare a sale e arene per spettacoli cinematografici, nonché l'ampliamento di sale o arene cinematografiche già in attività sia subordinato ad autorizzazione dell'Autorità competente, ossia il Dipartimento dello Spettacolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, previo accertamento del rispetto di alcuni criteri, relativi in particolare all'esigenza di non superare un determinato rapporto tra numero di sale operanti nel territorio comunale e popolazione residente e al mantenimento di una distanza minima tra sale.

Il decreto di attuazione del 1996 continua a prevedere, pur rendendoli meno restrittivi da un punto di vista quantitativo, i vincoli derivanti dal rapporto massimo tra

⁶⁵ DISCIPLINA DELL'APERTURA DI SALE CINEMATOGRAFICHE, Bollettino n. 47/94.

sale e popolazione residente e dal criterio della distanza minima tra sale. Anche sotto il profilo procedurale, esso non modifica la previsione per cui le autorizzazioni vengono rilasciate dal Dipartimento dello Spettacolo sentita una Commissione apertura sale di cui fanno parte rappresentanti di associazioni di categoria del settore.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto opportuno ribadire che una regolamentazione strutturale dell'offerta di sale cinematografiche non trova alcuna obiettiva giustificazione economica e che, anzi, nell'attuale fase evolutiva del mercato, caratterizzata da intensi processi di concentrazione, limitare l'apertura di nuove sale o la trasformazione di quelle in attività può favorire la formazione di posizioni dominanti, ostacolando la costituzione di più circuiti nello stesso ambito locale e il dispiegarsi della concorrenza.

Tra l'altro, la determinazione da parte dell'amministrazione statale di parametri uniformi per tutto il territorio nazionale, sulla cui base regolamentare la localizzazione delle sale in differenti aree geografiche, impedisce l'adeguamento del mercato dell'esercizio cinematografico alle diverse esigenze espresse dai consumatori nei vari bacini di utenza. Infine, l'Autorità ha osservato che la partecipazione di rappresentanti delle associazioni di categoria del settore cinematografico nella Commissione apertura sale, consentendo agli operatori già presenti di condizionare l'accesso dei propri concorrenti al mercato, non fa che rafforzare la possibile valenza anticoncorrenziale della disciplina.

Per questi motivi, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di abrogare l'articolo 9 della legge n. 153/94, nel convincimento che la liberalizzazione degli accessi possa rimuovere un elemento che altera in misura significativa la concorrenza nel mercato dell'esercizio cinematografico.

PARERE SUI SERVIZI DI GUIDA, INTERPRETE E ACCOMPAGNATORE TURISTICO

Nel gennaio 1997 l'Autorità ha espresso un parere, su richiesta dell'Ufficio Provinciale dell'Industria, Commercio e Artigianato di Ravenna, circa la compatibilità con i principi della concorrenza del sistema di fissazione amministrativa delle tariffe per i servizi di guida, interprete e accompagnatore turistico previsto dalla legge della Regione Emilia Romagna 16 giugno 1981, n. 17 e successive modifiche. Tale legge regionale è stata al contempo oggetto di una segnalazione indirizzata alla Regione Emilia Romagna. Dato che la questione presentava una rilevanza generale per tutto il

territorio nazionale, l'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché ai Presidenti dei Consigli e delle Giunte regionali e delle Provincie Autonome di Trento e Bolzano, le limitazioni della concorrenza derivanti da alcune disposizioni contenute nelle leggi regionali concernenti l'esercizio dell'attività di guida, interprete e accompagnatore turistico, auspicando un riesame della materia.

Sebbene l'articolo 11 della legge statale 17 maggio 1983, n. 217, "Legge quadro per il turismo ed interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", nel dettare i principi della disciplina di tali attività, non preveda alcuna disposizione circa la determinazione dei prezzi dei servizi, le leggi delle Regioni che si sono dotate di una propria normativa in materia prevedono meccanismi di fissazione delle tariffe e, inoltre, recano una specifica disciplina dell'accesso della professione.

Per quanto concerne i prezzi, in alcuni casi la normativa regionale fissa limiti sia minimi che massimi alle tariffe, in altri solo limiti massimi. Nella maggior parte delle Regioni la fissazione avviene mediante un procedimento amministrativo nel corso del quale vengono sentite anche le associazioni di categoria; in alcune Regioni, peraltro, le tariffe sono fissate direttamente dalle associazioni di categoria.

Riguardo invece all'accesso alla professione, la normativa regionale prevede che lo svolgimento dell'attività sia subordinato all'ottenimento di una licenza rilasciata dal Comune di residenza, previo l'accertamento di taluni requisiti e il superamento di prove d'esame davanti a Commissioni in ambito regionale o provinciale. Inoltre in alcune Regioni è consentito operare una predeterminazione dell'equilibrio tra domanda e offerta a livello amministrativo. Per quanto concerne poi l'utilizzabilità dell'idoneità professionale conseguita altrove, nella maggior parte dei casi non sono previsti meccanismi semplificati di riconoscimento.

L'Autorità ha messo in luce che l'esigenza di garantire la qualità dei servizi prestati e la correttezza professionale degli operatori nei confronti degli utenti dei servizi costituisce l'unica ragione in grado di giustificare una regolamentazione delle attività di guida, interprete e accompagnatore turistico. Risulta chiaro, invece, come la fissazione delle tariffe non risponda a tale esigenza. In particolare, le tariffe minime non escludono, evidentemente, la possibilità che ai livelli di prezzo fissati siano forniti servizi di qualità inadeguata. Le tariffe massime, d'altro canto, inducono i prestatori dei

servizi ad allineare i prezzi praticati al livello indicato come massimo; l'Autorità ritiene che esse possano costituire uno strumento da impiegare al fine di proteggere i consumatori solo in presenza di circostanze molto particolari, non sussistenti nel settore considerato. Qualora le Amministrazioni pubbliche considerassero opportuno attenuare le eventuali carenze informative dei consumatori circa il grado di dispersione dei prezzi proprio dell'offerta dei servizi in oggetto, esse potrebbero limitarsi a svolgere una funzione di diffusione delle informazioni, comprese quelle riguardanti i prezzi praticati. Indubbi vantaggi, ad esempio, potrebbero essere conseguiti attraverso l'indicazione dei prezzi stabiliti autonomamente da ciascun operatore negli elenchi delle guide appositamente predisposti dagli Enti provinciali del turismo.

L'assenza di esigenze di interesse generale che giustifichino una rigida fissazione delle tariffe è cosa ancor più evidente nei casi in cui le leggi regionali demandino la fissazione non a un'amministrazione pubblica, ma direttamente alle associazioni locali degli operatori del settore. In tali circostanze va evidenziato come la legislazione regionale abbia previsto comportamenti che risulterebbero vietati, in quanto intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In materia di accesso all'esercizio dell'attività professionale, l'Autorità ha sottolineato che un rapido adeguamento delle condizioni di offerta all'andamento della domanda può risultare compromesso qualora gli esami di idoneità non vengano effettivamente svolti a brevi intervalli di tempo e, soprattutto, quando la possibilità di entrata nel mercato venga subordinata, come è previsto da alcune leggi regionali, a una volontà in tal senso espressa, di volta in volta, da amministrazioni pubbliche e associazioni di categoria, sulla base di valutazioni di opportunità relative alla situazione di mercato esistente. In quest'ultima ipotesi, la predeterminazione a livello amministrativo dell'equilibrio tra domanda ed offerta, sotto forma di vincolo al numero degli operatori, limiterebbe il volume complessivo dell'attività e, attenuando la pressione concorrenziale, costituirebbe un disincentivo per gli operatori a migliorare le condizioni, sia qualitative che di prezzo, dei servizi offerti. Per agevolare le condizioni di entrata nel mercato, infine, l'Autorità ha auspicato che in tutte le Regioni siano introdotte forme di riconoscimento delle idoneità e delle autorizzazioni all'esercizio della professione rilasciate dalle altre Regioni e dagli altri Stati membri dell'Unione Europea, attualmente previste solo da alcune leggi regionali.

Nell'ottobre 1996 è stata avviata un'istruttoria nei confronti delle filiali italiane delle principali case discografiche multinazionali (Warner Musica Italia Spa, Polygram Italia Srl, EMI Italiana Spa, BMG Ricordi Spa, Sony Music Entertainment Spa) e della Federazione Industria Musicale Italiana (FIMI), associazione a cui aderisce ampia parte delle società discografiche operanti in Italia. Il procedimento è stato avviato in seguito a una segnalazione di Vendomusica, un'associazione che riunisce trecento rivenditori specializzati nella commercializzazione di prodotti discografici, in cui si denuncia l'applicazione da parte delle principali società discografiche ai distributori al dettaglio di un uniforme contributo alle spese di trasporto, pari al 6% dell'importo indicato in fattura a fronte dei servizi di trasporto, imballaggio e consegna dei dischi, nonché di un omogeneo sovrapprezzo, definito "ticket tv", sui prodotti che hanno beneficiato anche una sola volta di una campagna pubblicitaria sui mezzi televisivi.

L'istruttoria è volta ad accertare l'eventuale esistenza di accordi o pratiche concordate tra case discografiche, volti ad uniformare le politiche commerciali, i prezzi di vendita ed altre condizioni contrattuali praticate ai dettaglianti per CD e musicassette. La FIMI, che è nata per iniziativa delle maggiori società discografiche, potrebbe costituire l'ambito in cui vengono definite le presunte intese.

ALTRI SETTORI DI INTERVENTO

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso del 1996 l'Autorità ha riscontrato intese restrittive della concorrenza nel settore dei servizi per la comunicazione d'impresa (AGENZIE DI PUBBLICITÀ) e con riferimento alla prestazione di servizi di vigilanza privata (ISTITUTI VIGILANZA SARDEGNA). E' stata effettuata una segnalazione sulle ingiustificate limitazioni all'attività di impresa risultanti dalla vigente normativa in materia di attività di sviluppo e stampa di rullini fotografici (SEGNALAZIONE RELATIVA ALL'ATTIVITÀ DI SVILUPPO E STAMPA DI RULLINI FOTOGRAFICI).

AGENZIE DI PUBBLICITÀ

Nel novembre 1995 le principali associazioni di imprese di pubblicità, relazioni pubbliche e comunicazione (ASSAP, OTEP, AIPAS, ASSODIRECT, ASSOREL e ASP), l'Associazione degli Utenti Pubblicitari (UPA) e la Federazione delle Concessionarie di Pubblicità (FCP) hanno notificato un'intesa all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge. L'accordo concluso tra le parti riguardava una modifica del preesistente sistema di pagamento degli spazi pubblicitari. Il testo dell'accordo comunicato inizialmente prevedeva che una particolare modalità di pagamento, denominata "sconto di agenzia", fosse praticata solo nei confronti degli acquirenti di spazi pubblicitari che si fossero serviti delle agenzie aderenti alle associazioni firmatarie; ciò poteva, a parere dell'Autorità, comportare distorsioni della concorrenza a favore delle agenzie così individuate. Le parti hanno acconsentito a modificare il testo dell'intesa in modo da riconoscere lo "sconto d'agenzia" a tutti gli utenti che si servano di una qualunque "impresa professionale idonea (agenzia di pubblicità o impresa di comunicazione) e che si vincoli al rispetto delle norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria" e non solo delle agenzie aderenti alle associazioni firmatarie dell'accordo. In seguito a tale modifica, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa notificata non fosse in grado di produrre distorsioni della concorrenza tra diversi operatori.

Nel corso del procedimento sopra descritto, tuttavia, sono stati rinvenuti elementi tali da fare ritenere che le associazioni delle imprese di comunicazione (ASSAP, OTEP, AIPAS, ASSODIRECT, ASSOREL e ASP) avessero realizzato intese in contrasto con l'articolo 2, comma 2, della legge. E' stato pertanto avviato un procedimento istruttorio al riguardo, concluso nel dicembre 1996.

Il procedimento riguardava inizialmente deliberazioni associative volte a coordinare i comportamenti di prezzo delle imprese aderenti. Sono tuttavia presto emersi elementi che hanno indotto l'Autorità ad estendere l'istruttoria alla Federazione Italiana della Comunicazione (FIC), associazione di secondo livello a cui aderiscono le associazioni sopra menzionate, e ad ampliarne l'oggetto, includendo l'ipotesi di intese finalizzate a coordinare le scelte delle imprese associate sotto profili diversi dal prezzo e a limitare in modo concordato la partecipazione di queste ultime alle gare indette dagli utenti.

Riguardo al primo aspetto, l'Autorità ha ritenuto che i tariffari, le clausole dei contratti tipo e le disposizioni regolamentari predisposti da ASSAP, AIPAS, OTEP, ASP, ASSODIRECT e ASSOREL, concernenti il compenso e lo sconto d'agenzia e i prezzi di alcune prestazioni, nonché il tariffario interassociativo predisposto da ASSAP-AIPAS-OTEP costituissero intese vietate in quanto idonee a favorire un coordinamento dei comportamenti delle agenzie in ordine alla determinazione della remunerazione dei servizi resi. E' stato ribadito al riguardo che un'intesa avente come oggetto l'indicazione di prezzi minimi produce una restrizione della concorrenza a prescindere dall'eventuale carattere vincolante di tali indicazioni, in quanto può comunque svolgere una funzione di coordinamento del comportamento concorrenziale. In aggiunta, è stato ricordato che l'individuazione di tariffe o di compensi di riferimento non è giustificabile in base all'esigenza di garantire la qualità delle prestazioni fornite, poichè è alquanto improbabile che un soggetto economico sottratto alla concorrenza sul prezzo sia per questo incentivato a migliorare la qualità del servizio.

Per quanto concerne le gare, l'Autorità ha accertato l'esistenza di Codici Deontologici elaborati da ASSAP, AIPAS e ASP che stabilivano regole di comportamento a cui le imprese aderenti avrebbero dovuto attenersi nel partecipare a gare indette da utenti privati. In particolare, sono state riscontrate norme che prevedevano l'obbligo per le imprese associate di astenersi dal partecipare a gare a cui fossero state invitate agenzie in un numero superiore a quello stabilito dagli stessi Codici (generalmente quattro), per le quali non venisse prevista una remunerazione forfettaria per la sola partecipazione e in cui le agenzie invitate non fossero state messe a conoscenza del nome delle altre partecipanti. Disposizioni di contenuto analogo erano state inserite dall'ASSODIRECT all'interno del proprio Tariffario professionale. Anche tali intese sono state riconosciute in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, in quanto in grado di alterare in modo significativo la concorrenza tra operatori.

ISTITUTI VIGILANZA SARDEGNA

Nel dicembre 1996 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per presunta violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge nei confronti dei quattro maggiori istituti di vigilanza operanti nella provincia di Cagliari, ossia le società Cooperativa Vigilanza Sardegna Srl, Nuova Sicurvis Srl, Istituto di Vigilanza Notturna e Diurna di Cannas Bruno & C. Snc e Istituto di Vigilanza La Sicurezza Notturna Srl. I

comportamenti di queste imprese erano stati sottoposti all'attenzione dell'Autorità da due imprese di vigilanza di dimensioni minori, sempre operanti nella provincia di Cagliari.

Il mercato del prodotto è stato individuato come quello dei servizi di piantonamento fisso, consistenti nello stazionamento di una o più guardie giurate all'interno o all'esterno di un edificio. Sotto il profilo geografico, tale mercato è stato limitato alla provincia di Cagliari, in cui, in base ai provvedimenti di licenza prefettizia, le imprese interessate sono autorizzate ad operare⁶⁶. Le imprese denunciate detengono complessivamente una quota di mercato superiore al 94% nel mercato dei servizi di piantonamento fisso nella provincia di Cagliari. In tale area, il servizio di vigilanza privata viene richiesto per l'80% dalle amministrazioni pubbliche locali, per il 10% dall'Enel e per il restante 10% da imprese private, tra cui principalmente banche.

Poiché i servizi offerti sono ritenuti sostanzialmente omogenei dagli utenti, la concorrenza può svilupparsi esclusivamente per mezzo del prezzo. Le caratteristiche strutturali del mercato sono peraltro tali da facilitare l'adozione di comportamenti collusivi. L'offerta è infatti costituita da un numero ristretto di imprese attive in un'area geografica ben delimitata; inoltre, la competizione si esplica generalmente attraverso la partecipazione a gare d'appalto, la cui natura di processo ripetitivo consente alle imprese di rilevare con facilità l'adesione o la devianza rispetto a comportamenti preordinati.

La dinamica dei comportamenti posti in atto dalle imprese denunciate risulta evidente analizzando la sequenza delle oltre settanta gare d'appalto indette nel periodo 1990-1995 dagli enti pubblici e dall'Enel per selezionare gli istituti di vigilanza cui affidare il servizio di piantonamento fisso. Nel corso del tempo, si riscontra una assoluta stabilità della composizione della clientela tra i maggiori istituti di vigilanza, i quali non si sono mai alternati nell'erogare i loro servizi a uno stesso cliente. Dall'analisi delle strategie di prezzo, si deduce poi che ciascuna delle imprese denunciate, nel partecipare alle gare indette da enti considerati tradizionali clienti di una delle altre imprese, non ha esercitato alcuna pressione concorrenziale. In particolare, prendendo in considerazione

⁶⁶ In base alla vigente normativa (regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, articoli 133-141 e regio decreto n. 635/1940, articoli 257-260) la licenza prefettizia può essere negata in considerazione del numero o dell'importanza degli istituti già esistenti. Essa delimita l'ambito territoriale di operatività e i servizi che possono essere prestati; inoltre, contiene l'approvazione della tariffa massima per i servizi offerti e dell'assetto aziendale, compreso l'organico.

gare indette nello stesso anno e relative a commesse di ammontare analogo, ciascun istituto ha presentato prezzi di offerta superiori ai prezzi a cui esso ha ottenuto l'aggiudicazione di altre commesse nello stesso periodo.

Inoltre, i prezzi relativi alle gare alle quali hanno partecipato esclusivamente gli istituti di vigilanza Sicurezza Notturna, Vigilanza Sardegna, Sicurvis e Cannas sono andati aumentando, mentre quelli delle gare che hanno visto la partecipazione anche dei concorrenti minori sono andati diminuendo fino al 1994 per poi risalire leggermente. In particolare, i prezzi di aggiudicazione che si sono determinati nelle gare relative a commesse di importo superiore ai 200 milioni di lire - alle quali, di norma, le imprese denunciati non sono in grado di partecipare in ragione di limiti di capacità produttiva - e i prezzi di aggiudicazione relativi a commesse di importo inferiore sono stati caratterizzati da andamenti divergenti dal 1992 in poi, ossia dall'anno in cui le imprese denunciati hanno iniziato a partecipare alle gare d'appalto: i primi sono cresciuti mentre i secondi sono diminuiti. Inoltre, è stato evidenziato che nelle gare a cui hanno partecipato i concorrenti minori gli istituti Sicurezza notturna e Vigilanza Sardegna hanno applicato prezzi sottocosto al fine di impedire l'aggiudicazione in favore di determinate imprese.

L'Autorità ha osservato che tali comportamenti di prezzo non possono essere il frutto di scelte di imprese che determinano autonomamente la propria condotta sul mercato. Infatti, in mancanza di un coordinamento, risulta difficile spiegare come ciascuno degli istituti di vigilanza denunciati potesse essere certo del fatto che gli altri non avrebbero tentato di aumentare le proprie quote di mercato cercando di aggiudicarsi anche le gare per le quali era possibile prevedere la mancata partecipazione delle due imprese minori.

Pertanto, è stato ritenuto che le imprese Sicurezza Notturna, Vigilanza Sardegna, Sicurvis e Cannas abbiano posto in essere intese restrittive della concorrenza, in contrasto con l'articolo 2, comma 2, della legge. Tenuto conto della gravità e della durata delle restrizioni della concorrenza riscontrate, sono state irrogate sanzioni pari all'1,5% del fatturato di Vigilanza Sardegna e di Sicurezza Notturna e pari all'1% del fatturato di Sicurvis e Cannas, per un ammontare complessivo di 476 milioni, differenziando l'entità della sanzione in rapporto alle diverse modalità di partecipazione all'intesa degli istituti di vigilanza.

SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA RELATIVA ALL'ATTIVITÀ DI SVILUPPO E STAMPA DI FOTOGRAFIE

Nell'agosto 1996 l'Autorità ha inviato al Ministro dell'Interno una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, concernente alcuni ostacoli normativi al funzionamento del mercato in relazione allo svolgimento dell'attività di sviluppo e stampa di rullini fotografici. In particolare, l'articolo 115 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza prescrive che è necessaria una licenza del questore per aprire o condurre "agenzie di affari, quali che siano l'oggetto e la durata, anche sotto forma di agenzie di vendita...". In virtù di un consolidato orientamento interpretativo del Ministero dell'Interno, viene considerato agenzia di affari anche l'esercizio dell'attività di ritiro di rullini fotografici. Conseguentemente, ogni esercizio commerciale che non svolga direttamente l'attività di sviluppo e stampa di rullini fotografici, ma si limiti ad effettuare una mera attività di raccolta, avvalendosi di laboratori esterni per lo sviluppo e la stampa, è tenuto sia a richiedere la licenza di cui al predetto articolo, indipendentemente dal fatto che esso già risulti munito di regolare autorizzazione per l'attività di vendita di materiale fotografico, sia ad identificare ogni singolo cliente annotandolo su un apposito registro.

L'Autorità ha rilevato, al riguardo, che gli esercizi commerciali che prestano il servizio di raccolta di rullini fotografici svolgono un'attività autonoma, in nome e per conto proprio, avvalendosi di laboratori fotografici solamente per lo sviluppo e la stampa dei rullini; essi non possono essere considerati come semplici intermediari fra il cliente e il laboratorio fotografico, essendo direttamente responsabili nei confronti dei clienti. Tali esercizi sono peraltro soggetti al regime autorizzatorio contemplato dalla legge n. 426/71, il quale prevede l'obbligo di iscrizione di tutti gli operatori nel Registro degli esercenti il commercio (REC). La necessità per gli operatori che non siano dotati di attrezzature per lo sviluppo e la stampa di materiale fotografico di richiedere una licenza al questore per potersi avvalere di laboratori di sviluppo esterni, derivante dalla loro qualificazione come agenzie di affari ai sensi dell'articolo 115 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, è di fatto una forma di controllo pubblico sull'entrata nel mercato, limitato solo ad alcuni dei soggetti che effettuano la raccolta di rullini fotografici (quelli che non svolgono direttamente l'attività di sviluppo e stampa) e non giustificata dal perseguimento di un interesse generale.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità, al fine di assicurare un corretto funzionamento del mercato ha segnalato al Ministero l'opportunità di rimuovere la situazione distorsiva sopra descritta, attraverso un'interpretazione dell'articolo 115 del Testo unico volta a escluderne l'applicazione all'attività in questione ovvero, ove ritenuto utile al fine di garantire una maggiore certezza del diritto, promuovendo le opportune iniziative legislative per adeguare la disciplina dei controlli previsti dall'articolo ai principi della libertà di concorrenza.

2. DECISIONI DELL'AUTORITA' E PRINCIPI INTERPRETATIVI

NOZIONI GENERALI

Regolamenti comunitari di esenzione, deroghe settoriali e applicabilità delle regole di concorrenza

Nell'anno trascorso, l'Autorità ha avuto modo in più occasioni di pronunciarsi circa l'idoneità di fattispecie sottoposte alla sua attenzione a beneficiare di un regime comunitario speciale. In un caso, essa ha escluso che i comportamenti analizzati potessero godere della speciale deroga prevista dall'articolo 2 del Regolamento comunitario n. 26/62¹, secondo cui il divieto di cui all'articolo 85.1 non è applicabile agli accordi necessari alla realizzazione degli obiettivi definiti dall'articolo 39 del Trattato CE (vale a dire gli obiettivi della politica agricola comune, quali la stabilizzazione dei mercati e la sicurezza degli approvvigionamenti) (CONSORZIO DEL PARMIGIANO REGGIANO e CONSORZIO DEL GRANA PADANO). In altre due circostanze, l'Autorità ha verificato che le intese esaminate non potevano beneficiare delle esenzioni per categoria ai sensi dell'articolo 85.3 del Trattato derivanti, rispettivamente, dal Regolamento n. 1984/83 sugli accordi di acquisto esclusivo e dal Regolamento n. 3932/92 sulle intese nel settore assicurativo (CIRAS; CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA DI GELATI)².

In tali occasioni, l'Autorità si è limitata a verificare l'insussistenza delle condizioni di applicabilità della disciplina comunitaria rilevante alle fattispecie oggetto di valutazione, applicando conseguentemente le norme di cui alla legge n. 287/90. Questo approccio, che si articola in un previo accertamento dell'inapplicabilità alle

¹ Regolamento del Consiglio n. 26/62 del 4 aprile 1962 relativo all'applicazione delle regole di concorrenza ai prodotti agricoli, GUCE 933 del 20 aprile 1962.

² Regolamento della Commissione n. 1984/83 del 22 giugno 1983 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di acquisto esclusivo, GUCE L 173 del 30 giugno 1983; Regolamento della Commissione n. 3932/92 del 21 dicembre 1992 relativo all'applicazione dell'articolo 85.3 del Trattato a determinate categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, GUCE L 398 del 31 dicembre 1992.

fattispecie in questione delle normative comunitarie rilevanti (clausole derogatorie delle regole di concorrenza o esenzioni per categoria) e in una successiva verifica dell'impatto di tali fattispecie sulla concorrenza, è infatti assimilabile a un'operazione in cui si accerti *tout court* la restrittività di un comportamento ai sensi dell'articolo 85.1 del Trattato CE ovvero delle corrispondenti disposizioni della legge n. 287/90. Si tratta cioè dell'esercizio di poteri di cui l'Autorità può disporre pienamente, ove si eccettuino i limiti derivanti dalla ben nota ripartizione di competenze con la Commissione europea in merito ai casi di rilevanza comunitaria³.

In proposito, va sottolineato che le esenzioni per categoria, per loro stessa natura, non costituiscono provvedimenti individualmente indirizzati, quanto piuttosto previsioni generali e astratte, dove la Commissione si limita a determinare i presupposti in presenza dei quali una certa tipologia di accordi restrittivi della concorrenza può ritenersi autorizzata, senza che a tal fine sia necessario che le imprese notifichino l'intesa alla Commissione. L'eventualità che la verifica dell'inapplicabilità di un regolamento di esenzione avvenga sulla base di un'analisi concreta delle dinamiche concorrenziali caratterizzanti il mercato rilevante non muta la natura dell'attività di accertamento svolta dall'Autorità, né tanto meno conferisce al provvedimento della stessa il carattere di atto di "revoca" di un'esenzione, potere che come noto è riservato in via esclusiva alla Commissione europea.

L'accertamento della sussistenza delle condizioni di applicabilità di un regolamento di esenzione, intimamente connesso alla verifica della anticoncorrenzialità di un comportamento, fa parte delle attività che necessariamente devono potere essere svolte dalle autorità nazionali competenti ove si voglia assicurare una effettiva applicazione decentrata delle regole di concorrenza nel territorio comunitario. Se infatti per ipotesi si inibisse alle autorità di concorrenza nazionali di verificare l'applicabilità dei regolamenti di esenzione, si finirebbe per paralizzare l'applicazione decentrata delle regole di concorrenza, giacché si escluderebbe in radice la competenza di queste ultime (incardinando la competenza esclusiva in capo alla Commissione europea) a valutare tutti i casi rientranti per materia nell'ambito di applicazione dei molteplici regolamenti

³ Si rinvia, al riguardo, alla Relazione relativa al 1995 (parte II, capitolo 2), alla Comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato e al Progetto di Comunicazione sulla cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato (cfr. parte II, capitolo 4 della presente Relazione).

comunitari di esenzione e, per ciò solo, astrattamente idonei a beneficiare di dette esenzioni generali, oppure, pur riconoscendo la competenza delle autorità nazionali a procedere anche in settori oggetto di regolamenti di esenzione, le si obbligherebbe a rimettere il caso alla Commissione ogniqualvolta sorga la questione di verificare in concreto le condizioni di applicabilità di detti regolamenti, con conseguenze manifestamente irragionevoli.

Diritti di proprietà industriale e intellettuale e regole di concorrenza

Anche per i diritti di proprietà industriale e intellettuale si pone l'esigenza di contemperare l'esercizio dell'autonomia privata con le norme poste a tutela del funzionamento del mercato. Se la questione dell'esistenza di un diritto di privativa non rileva ai fini dell'applicabilità delle disposizioni di cui alla legge n. 287/90, talune peculiari modalità di esercizio di tali diritti, come di altri diritti di esclusiva, possono produrre rilevanti effetti restrittivi della concorrenza. Condizione necessaria, anche se non sufficiente, perché l'esercizio di diritti di privativa possa risultare in contrasto con gli articoli 2 o 3 della legge n. 287/90 è che a tali diritti, individualmente o collettivamente, corrisponda un elevato potere di mercato. Non sempre infatti un diritto di privativa conferisce al soggetto che lo detiene la capacità di comportarsi in modo relativamente indipendente sul mercato.

Nell'anno trascorso l'Autorità ha per l'appunto qualificato come contrarie all'articolo 2 della legge n. 287/90 talune modalità di esercizio di un diritto di privativa (il diritto allo sfruttamento economico delle immagini dei calciatori in divisa da gioco) (ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI). L'impostazione adottata dall'Autorità è peraltro conforme a quella seguita nell'ambito dell'ordinamento comunitario, dove le modalità di esercizio dei diritti di privativa costituiscono oggetto di controllo ai sensi delle regole di concorrenza⁴. Anche le "Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property" del 6 aprile 1995, elaborate congiuntamente dal Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti e dalla Federal Trade Commission, d'altro canto, confermano l'astratta assoggettabilità dei diritti di privativa alle regole antitrust per quanto attiene

⁴ Corte di Giustizia CE, sentenza 10 giugno 1982, causa 262/81, *Coditel II*, Raccolta 1982 p. 3381; Commissione CE, decisioni del 15 settembre 1989, *Acquisto di film da parte di emittenti televisive tedesche*, in GUCE L 284 del 3 ottobre 1989 e del 21 dicembre 1988, *Magill*, in GUCE L 78 del 21 marzo 1989.

alle modalità di cessione delle licenze. In particolare, nelle linee guida statunitensi viene precisato che la valutazione concorrenziale di un accordo di licenza di diritti di proprietà intellettuale dipenderà dagli effetti complessivi dello stesso sulle condizioni del mercato o dei mercati interessati.

INTESE

Le intese esaminate: dati di sintesi

Nel corso del 1996, con una sostanziale intensificazione dell'attività rispetto agli anni precedenti, l'Autorità ha concluso ben 24 procedimenti istruttori in merito a intese tra imprese⁵. In 16 casi sono state riscontrate violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90⁶, mentre per quattro casi le parti hanno provveduto di propria iniziativa a modificare i termini degli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni della concorrenza⁷. Nei restanti casi non sono state riscontrate violazioni del divieto delle intese restrittive della concorrenza o si è ritenuto che gli accordi non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 2⁸.

In un solo caso un'intesa vietata è stata autorizzata in deroga ai sensi dell'articolo 4⁹. Per tre delle intese esaminate la gravità delle infrazioni rilevate ha

⁵ FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING; CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE; EFIM-FINMECCANICA; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL; SIPAC; ITC&P-CRAGNOTTI; AUTOSCUOLE; CONSORZIO PROSCIUTTO SAN DANIELE; CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO; CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA DI GELATI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; AGIP PETROLI-KUWAIT; AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ; CIRAS; GAS-INT/IMPIANTI DI RISCALDAMENTO; NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; CARONTE SHIPPING; AUTOGRILL-AUTOSTRADIE; ASSOCIAZIONE LIBRAI; ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI; AGENZIE DI PUBBLICITÀ; ISTITUTI DI VIGILANZA SARDEGNA; FERROVIE DELLO STATO-FERCOMIT; MOTOROLA-TELECOM.

⁶ CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL; SIPAC; AUTOSCUOLE; CONSORZIO PROSCIUTTO SAN DANIELE; CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO; CONTRATTI DI ESCLUSIVITÀ SOCIETÀ PRODUTTRICI DI GELATI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; CIRAS; GAS-INT/IMPIANTI DI RISCALDAMENTO; NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; AUTOGRILL-AUTOSTRADIE; ASSOCIAZIONE LIBRAI; ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI; AGENZIE DI PUBBLICITÀ; ISTITUTI DI VIGILANZA SARDEGNA.

⁷ FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING; AGIP PETROLI-KUWAIT; FERROVIE DELLO STATO-FERCOMIT; ITC&P-CRAGNOTTI.

⁸ CARONTE SHIPPING; AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ; EFIM- FINMECCANICA; MOTOROLA-TELECOM.

⁹ CONSORZIO PROSCIUTTO SANDANIELE.

portato all'applicazione di sanzioni in base all'articolo 15, comma 1 della legge¹⁰. Per due intese riconosciute come lesive alla concorrenza, infine, è stato riscontrato anche un contestuale abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge¹¹.

Il ruolo di segnalazione all'Autorità delle intese rispetto alle quali è stata avviata un'istruttoria è stato svolto, nel corso dell'anno, in misura analoga da clienti o fornitori delle imprese indagate (6 casi) e da imprese concorrenti (7 casi). Cinque procedimenti sono stati avviati d'ufficio mentre per uno è stata essenziale la segnalazione di una pubblica amministrazione¹². Quattro intese sono state comunicate direttamente dalle imprese, in base all'articolo 13 della legge n. 287/90; un'istruttoria, infine, è stata avviata in seguito alla richiesta, da parte delle imprese coinvolte, della proroga di un'autorizzazione in deroga precedentemente ottenuta ai sensi dell'articolo 4 della legge¹³.

L'ampia maggioranza delle intese che sono state oggetto di istruttoria nel corso dell'anno è di tipo orizzontale, coinvolgendo soggetti operanti nello stesso mercato (17 casi). Cinque sono state invece le intese verticali esaminate, realizzate tra soggetti operanti in stadi successivi di un medesimo processo produttivo. Di un'intesa, infine, sono stati valutati sia gli aspetti di natura orizzontale che quelli di natura verticale (ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI).

L'attività svolta ha interessato un'ampia varietà di comparti dell'economia nazionale, tra cui in particolare il settore dei trasporti e delle attività connesse (TAVOLA 2.1). Durante i primi tre mesi del 1997, sono state riscontrate tre ulteriori violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza, nei settori assicurativo, editoriale e del calcestruzzo¹⁴ e in un caso sono state comminate sanzioni pecuniarie¹⁵. Al 31 marzo 1996 risultano aperte otto istruttorie volte ad accertare l'esistenza di intese restrittive

¹⁰ NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; ISTITUTI DI VIGILANZA SARDEGNA; SIPAC.

¹¹ COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; AUTOGRILL-AUTOSTRADE.

¹² Si tratta dell'istruttoria relativa al CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO, avviata in seguito a una segnalazione ricevuta dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

¹³ CIRAS.

¹⁴ RICOSTITUZIONE CIAG; ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI; MERCATO DEL CALCESTRUZZO PRECONFEZIONATO DI OLBIA.

¹⁵ MERCATO DEL CALCESTRUZZO PRECONFEZIONATO DI OLBIA.

alla concorrenza in diversi comparti dell'economia (agricoltura, assicurazioni, informatica, distribuzione commerciale, prodotti discografici, vetro, esplosivi)¹⁶.

**TAVOLA 2.1 - Intese esaminate nel 1996 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore prevalentemente interessato	
Attività manifatturiere	9
- prodotti agricoli e alimentari	4
- produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	1
- cemento e calcestruzzo	2
- prodotti petroliferi	2
Gas-metano	1
Trasporti e attività connesse	5
Telecomunicazioni	2
Assicurazioni	2
Attività ricreative, culturali e sportive	2
Altri servizi	3
Totale	24

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle intese

La concertazione tra imprese: il regime probatorio nelle pratiche concordate

Nel corso dell'anno l'Autorità è intervenuta, ai sensi dell'articolo 2 della legge, in merito ad alcune pratiche concordate aventi ad oggetto il coordinamento delle offerte da presentare in occasione della partecipazione a gare di appalto (NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; ISTITUTI VIGILANZA SARDEGNA). Nel primo caso l'Autorità ha accertato

¹⁶ PRODUTTORI DI VETRO CAVO; ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO; DENUNCE INFOCAMERE-CERVED; GENERALE SUPERMERCATI-STANDA-SUPERCENTRALE-IL GIGANTE; ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA; ASSOCIAZIONE VENDOMUSICA-CASE DISCOGRAFICHE MULTINAZIONALI-FEDERAZIONE INDUSTRIA MUSICALE ITALIANA; ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO; OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA.

che alcuni importanti operatori attivi nel settore del noleggio per autotrasporto avevano definito congiuntamente la politica da adottare in occasione delle gare indette dal Comune di Roma, al fine di conseguire artificialmente la ripartizione dei lotti assegnati dallo stesso per l'affidamento del servizio; in particolare, dalle risultanze istruttorie è emerso che le imprese avevano concordato la decisione di astenersi dal partecipare a tali gare, e successivamente, in occasione dell'aggiudicazione delle gare a trattativa privata, di non sovrapporsi nelle offerte così da assicurarsi l'aggiudicazione dei lotti di appartenenza storica. Nel secondo provvedimento l'Autorità ha accertato che i più importanti operatori attivi nel settore della vigilanza privata nella provincia di Cagliari si erano concertati, in occasione delle gare organizzate dagli enti pubblici della provincia, per ripartirsi il mercato dei servizi di piantonamento fisso.

E' interessante sottolineare che in entrambi i casi, al fine di provare la sussistenza delle intese restrittive della concorrenza, l'Autorità ha acquisito come riscontri a carico delle parti una serie di elementi indiziari, tra i quali gli esiti stessi delle gare organizzate per l'affidamento dei servizi.

Nel primo caso, l'Autorità ha riscontrato una "anomala" astensione di massa dalla partecipazione alla gara e, successivamente, una altrettanto "anomala" non sovrapposizione delle offerte presentate in occasione dell'assegnazione dei lotti per trattativa privata. Da tali indizi l'Autorità ha dedotto che qualunque operatore non preventivamente edotto o ragionevolmente certo delle intenzioni dei concorrenti avrebbe presentato delle offerte almeno sui lotti limitrofi a quelli tradizionalmente serviti, quantomeno a titolo cautelativo, al fine di evitare il rischio di essere espulso dal mercato. L'Autorità ha concluso che la pressoché totale assenza di sovrapposizioni non era spiegabile se non sulla base di comportamenti coordinati tra le parti oggetto del procedimento.

Nel secondo caso, l'Autorità ha analizzato i risultati di una molteplicità di gare esperite tra il 1990 e il 1995; dal raffronto di questi dati è emerso come le imprese parti del procedimento avessero posto in essere in occasione delle gare bandite per l'aggiudicazione dei servizi di piantonamento nella provincia di Cagliari condotte assolutamente anomale, secondo cui ciascuna di esse alternava, nell'ambito di gare omogenee per qualità e valore del servizio richiesto dagli enti committenti, e quindi perfettamente comparabili, offerte esorbitanti, al di fuori di qualsiasi logica di mercato, a offerte commerciali. Dall'analisi dei dati è stato possibile dedurre che tale conduzione

della politica commerciale in occasione delle gare non poteva essere giustificata se non con la sussistenza di un preventivo coordinamento tra le imprese parti del procedimento.

In merito alla qualità dell'evidenza sulla quale l'Autorità ha fondato i due provvedimenti, va sottolineato che gli elementi acquisiti costituivano in entrambi i casi indizi gravi, precisi e concordanti idonei a comprovare la sussistenza di intese lesive della concorrenza. La circostanza che siano stati utilizzati riscontri indiziari al fine di accertare l'esistenza delle intese si pone in piena sintonia con l'orientamento seguito nel diritto comunitario della concorrenza, dove la stessa Corte di giustizia europea ha avuto modo di affermare che, in mancanza di documenti che provino direttamente la concertazione tra produttori interessati, è necessario accertare se i comportamenti "costituiscano un complesso di indizi seri, precisi e concordanti di una previa concertazione"¹⁷. Peraltro, trattandosi, nel caso di specie, di pratiche concordate, l'accertamento di un'intesa basato su prove indiziarie rappresenta il metodo tipico se non addirittura l'unico metodo di acquisizione di prove, ove si tenga conto del fatto che tali intese non sono generalmente caratterizzate dalle formalità tipiche degli accordi.

L'applicabilità dell'articolo 2 della legge in settori regolamentati

Nella sua prassi l'Autorità si ispira, come d'altro canto la Commissione europea nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza, a un'interpretazione tendenzialmente restrittiva delle ipotesi in cui determinati comportamenti delle imprese possono considerarsi diretta conseguenza di prescrizioni normative e si collocano, pertanto, al di fuori dell'ambito di autonomia privata che rileva per l'applicazione della legge n. 287/90. In linea di principio i comportamenti di un'impresa non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza soltanto laddove l'operato dell'impresa sia conseguenza necessaria e diretta della legge; quando, cioè, l'esigenza di conformarsi a un precetto normativo non lasci al soggetto destinatario alcun margine di autonomia, neppure quanto alle modalità di adempimento.

Nel periodo considerato l'Autorità ha avuto occasione di precisare ulteriormente le condizioni necessarie a stabilire se, e in quale misura, un comportamento rispondente

¹⁷ Corte di Giustizia CE, sentenza 31 marzo 1993, *Ahlstroem Osaakeyhtioie e altri/c. Commissione*, cause riunite C-89/85, in Raccolta 1993, p. I-1307.

alle fattispecie astratte previste dall'articolo 2 della legge n. 287/90 possa ritenersi giustificato da una preesistente regolamentazione.

Rappresenta un elemento consolidato del diritto nazionale e comunitario della concorrenza quello dell'irrelevanza della natura giuridica, pubblica o privata, del soggetto autore del comportamento anticoncorrenziale, nel momento in cui questo risulti comunque partecipe dell'attività economica¹⁸. Parimenti, l'esercizio di poteri pubblicistici non rende di per sé immune l'attività del soggetto che li esercita dall'osservanza delle regole poste a tutela della concorrenza¹⁹. Nei provvedimenti CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO-CONSORZIO GRANA PADANO e CONSORZIO PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO PROSCIUTTO DI PARMA gli stessi principi sono stati applicati dall'Autorità con riferimento a Consorzi volontari di tutela, ossia ad organismi costituiti da una pluralità di imprese. La circostanza che gli stessi siano titolari di funzioni di vigilanza e controllo sull'attività produttiva delle imprese operanti nel circuito tutelato non è stata infatti ritenuta, sulla base di un consolidato orientamento comunitario e nazionale, sufficiente a rendere la loro attività immune dall'osservanza delle regole poste a tutela della concorrenza²⁰. In entrambi i casi, oggetto del procedimento è stata l'attività di programmazione quantitativa della produzione, che non è risultata ricompresa tra i compiti affidati dalla legge ai consorzi a fini di tutela della qualità della produzione consortile. Né, a un esame svolto in chiave funzionale, tale attività appare provvista di alcun vincolo di necessità e proporzionalità rispetto agli obiettivi di tutela e vigilanza della qualità affidati dalla legge ai consorzi stessi. Pertanto, i concreti piani di programmazione della produzione tutelata adottati dai consorzi sono stati considerati interamente ascrivibili all'autonomia privata dei consorzi medesimi e in quanto tali sottoposti alle norme a tutela della concorrenza.

Il caso relativo al Grana e al Parmigiano Reggiano presentava un ulteriore elemento di complessità, in quanto in forza di un decreto ministeriale veniva effettivamente conferita ai Consorzi la facoltà di adottare, in presenza di particolari

¹⁸ Corte di Giustizia CE, sentenza 23 aprile 1991, *Klaus Hofner e Fritz Elser c. Macroton Gmhb*, causa C-41/90, Raccolta 1991, p. I-1979.

¹⁹ Corte di Giustizia, sentenza del 13 dicembre 1991, *Régie del Télégraphes et des Télégraphes et des Téléphones (RTT) c. GB-INNO-BM SA*, causa C-18/88, Raccolta 1991, p. I-5941.

²⁰ Decisione della Commissione del 26 luglio 1976, IV/28.980, *Pabst & Richarz/BNIA*, in GUCE L 231 del 21 agosto 1976; Corte di Giustizia, sentenza dell'8 novembre 1983, *IAZ/Commissione*, C-96-110/82, in Raccolta 1983, p. 3369.

circostanze, misure di programmazione quantitativa della produzione. L'Autorità ha rilevato, al riguardo, che tale circostanza non giustifica, né tantomeno rende lecita rispetto al divieto sancito dall'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, ogni attività di programmazione in qualsiasi forma essa venga posta in essere. Laddove sussista uno spazio di autonomia nella scelta degli strumenti da adottare per l'assolvimento di certe funzioni, questi non devono porsi in conflitto con le norme a tutela della concorrenza. Nel caso concreto è risultato che i consorzi non solo avevano autonomia circa la concreta definizione del contenuto dei piani produttivi, ma anche nell'accertamento della sussistenza dei presupposti cui il menzionato decreto ministeriale subordinava la possibilità di fissare ad opera dei consorzi medesimi un limite massimo di produzione.

L'Autorità ha altresì confermato i propri orientamenti in relazione all'incidenza sull'applicabilità della legge n. 287/90 di un procedimento, normativamente previsto, di approvazione dei comportamenti da parte di amministrazioni pubbliche²¹. Nei casi esaminati, infatti, essa ha considerato irrilevante il fatto che i piani di programmazione fossero oggetto di approvazioni successive da parte dei Ministeri competenti: l'approvazione ministeriale, che è risultata un mero atto di controllo, successivo e distinto anche formalmente dai piani, non è stata ritenuta infatti tale da inficiare la natura degli stessi come atti negoziali frutto di una volontà liberamente e autonomamente formata nell'ambito dei Consorzi stessi.

Intese orizzontali

La maggior parte delle intese orizzontali individuate come restrittive della concorrenza tra il 31 marzo 1996 e il 31 marzo 1997 ha come oggetto o effetto il coordinamento dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali sul mercato, in alcuni casi congiuntamente alla ripartizione dei mercati²². Varie sono anche le intese di ripartizione dei mercati e contingentamento della produzione emerse nel corso dell'anno²³.

²¹ SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI (IBAR-SEA).

²² CIRAS; ASSOCIAZIONE LIBRAI; AGENZIE DI PUBBLICITÀ; MERCATO DEL CALCESTRUZZO DI OLBIA; ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI-TESTI SCOLASTICI; CIAG.

²³ CONSORZIO PROSCIUTTO SAN DANIELE; CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO; NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; ISTITUTI DI VIGILANZA SARDEGNA.

E' interessante notare che nell'ampia maggioranza dei casi il coordinamento dei comportamenti delle imprese è avvenuto per il tramite di associazioni di categoria o organizzazioni consortili. Soltanto tre intese di quelle riscontrate in violazione della legge non sono avvenute per il tramite di intermediari istituzionalizzati ma attraverso un coordinamento diretto dei comportamenti delle imprese interessate²⁴. In un caso, infine, analogamente a quanto rilevato in due intese esaminate nei primi mesi del 1996 (SIPAC; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL), la collusione, che interessava un numero limitato di soggetti, è stata effettuata attraverso una società comune che fungeva da intermediario per più imprese in una fase del processo produttivo (ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI).

Intese verticali

Relativamente numerose, rispetto agli anni precedenti, sono le intese verticali che nel periodo considerato sono state ritenute in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge. L'Autorità ha confermato di seguire un approccio alla valutazione delle intese verticali incentrato non sull'analisi formale delle clausole di un accordo, bensì sull'esame dell'impatto dello stesso sulle condizioni di concorrenza nei mercati rilevanti.

In un caso, ad esempio, oggetto di intervento è stato un accordo di fissazione verticale dei prezzi, realizzato per il tramite di una concessionaria esclusiva, da cui derivavano significative restrizioni della concorrenza sia nel mercato a monte, tra società editrici (che detenevano complessivamente una quota rilevante del mercato dell'editoria libraria), sia a valle nella distribuzione di libri al dettaglio (ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI). Altri interventi hanno riguardato particolari modalità di cessione di diritti esclusivi, ritenute alla luce del contesto economico e giuridico di riferimento ingiustificatamente restrittive della concorrenza (ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI; GAS-INT/IMPIANTI DI RISCALDAMENTO; GESTORI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE AUTOSTRADALI/AUTOSTRADALE-AUTOGRILL).

Di particolare rilievo, infine, sono alcuni casi in cui si è accertato che intese verticali (rispettivamente, accordi di acquisto esclusivo di beni e di

²⁴ NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; ISTITUTI VIGILANZA SARDEGNA; MERCATO DEL CALCESTRUZZO DI OLBIA.

commercializzazione esclusiva di servizi) comportavano una sostanziale chiusura dei mercati di riferimento, impedendo l'affermazione di nuovi concorrenti (CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA DI GELATI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM). Con riferimento al mercato del gelato industriale da asporto, accordi di acquisto esclusivo che vincolavano numerosi punti di vendita a quattro produttori, dotati complessivamente di una quota di mercato di circa il 90%, in un contesto caratterizzato già da significative barriere all'entrata, sono stati ritenuti tali da comportare significative restrizioni della concorrenza, attraverso un effetto di chiusura del mercato tale da precludere la quasi totalità degli sbocchi ad altri produttori. Un analogo approccio è stato seguito dall'Autorità nel caso relativo alla costituzione da parte di Telecom Italia Mobile di una rete di dealer per la commercializzazione del servizio GSM ad essa legati da rapporti di esclusiva. L'Autorità, oltre a considerare il sistema di distribuzione di Telecom Italia Mobile parte di una strategia escludente rilevante per l'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, ha altresì accertato che i vincoli contrattuali tra Telecom Italia Mobile e i suoi rivenditori erano tali, tenuto conto del contesto economico di riferimento, da ostacolare significativamente l'accesso al mercato del GSM degli operatori concorrenti. In particolare, per effetto della selezione dei distributori operata da Telecom, un nuovo entrante sarebbe stato obbligato ad avvalersi, per la distribuzione dei propri servizi radiomobili, in massima parte di punti vendita con minore capacità distributiva, ovvero ad avviare a questa attività nuovi distributori non specializzati nel settore della telefonia mobile, il che implicava una strategia operativa sottoposta a condizioni temporali e di costo assai rilevanti.

La non retroattività delle autorizzazioni in deroga

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avuto occasione di precisare che le autorizzazioni in deroga di intese restrittive della concorrenza, di cui all'articolo 4 della legge n. 287/90, non possono essere rilasciate con riferimento a comportamenti passati. Infatti si tratta di provvedimenti, di natura autorizzatoria in senso lato, aventi carattere costitutivo ed efficacia pro futuro. Essi sono volti a consentire alle imprese, su espressa richiesta e al ricorrere di particolari condizioni, di porre in essere comportamenti restrittivi per un periodo di tempo limitato.

L'articolo 4 attribuisce quindi all'Autorità il potere di rimuovere in via preventiva un divieto *ex lege*, ma non quello di sanare situazioni pregresse mediante un provvedimento avente efficacia retroattiva. Essendo l'Autorità governata dal principio

di tipicità dei poteri conferiti, essa non può convertire un potere di deroga per il futuro in un potere di sanatoria per il passato. Anche le esenzioni individuali accordate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 85.3 del Trattato CE, d'altro canto, sono provvedimenti costitutivi, la cui data di efficacia di regola non può essere anteriore a quella della notificazione effettuata dalle parti (Regolamento n. 17/62, articolo 6).

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

Gli abusi esaminati: dati di sintesi

Nel 1996 l'Autorità ha portato a termine dieci procedimenti istruttori riguardanti presunti abusi di posizione dominante²⁵. In sette di tali procedimenti è stata riscontrata una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90²⁶; in due casi la gravità dei comportamenti delle imprese ha portato all'applicazione di una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della legge²⁷.

Cinque istruttorie hanno preso avvio a seguito di una denuncia di imprese concorrenti dell'impresa in posizione dominante, mentre due dei presunti abusi sono stati portati a conoscenza dell'Autorità da parte di imprese clienti (FINA ITALIANA-COMPAGNIA ITALPETROLI; AUTOGRILL-AUTOSTRADE). In tre casi, infine, la segnalazione è pervenuta da singoli consumatori (MOTOROLA-TELECOM) o da loro associazioni (ADUSBEF-AUTOSTRADE; ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA).

Come sempre, un'ampia parte dei casi di abuso riscontrati riguarda settori caratterizzati, attualmente o sino a un passato recente, dalla presenza di diritti speciali e esclusivi. Il settore maggiormente interessato nel corso dell'anno da procedimenti relativi ad abusi di posizione dominante è stato quello dei trasporti, seguito da quello delle telecomunicazioni.

²⁵ FERROVIE DELLO STATO-FERCOMIT; MOTOROLA-TELECOM; FINA ITALIANA-COMPAGNIA ITALPETROLI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; CIBA-GEIGY-PIONEER HI-BRED ITALIA; ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI-ITALGAS; ADUSBEF-AUTOSTRADE; AUTOGRILL-AUTOSTRADE; COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI; ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA.

²⁶ FINA ITALIANA-COMPAGNIA ITALPETROLI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI-ITALGAS; ADUSBEF-AUTOSTRADE; AUTOGRILL-AUTOSTRADE; COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI; ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA.

²⁷ COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI; ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA.

Al 31 marzo 1997 risultano aperti 7 procedimenti volti a accertare presunti abusi di posizione dominante²⁸.

Tavola 2.2 - Abusi esaminati nel 1996 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato	N. casi
Attività manifatturiere	2
- prodotti agricoli e alimentari	1
- prodotti petroliferi	1
Gas metano	1
Telecomunicazioni	2
Trasporti	5
Totale	10

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione degli abusi di posizione dominante

Ambito di applicazione dell'articolo 8, comma 2

Nell'ambito del provvedimento ADUSBEF-AUTOSTRADE, l'Autorità ha constatato che il comportamento posto in essere dalla società Autostrade consistente nel rifiutare l'accesso alla propria rete alla società Europe Assistance per lo svolgimento del servizio di soccorso autostradale, costituiva una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Preliminarmente, essa ha escluso che l'ente erogatore del servizio in esclusiva potesse avvalersi della clausola derogatoria di cui all'articolo 8.2 della legge n. 287/90, in base alla quale la disciplina della concorrenza non è applicata "(...) alle imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati".

²⁸ DENUNCE INFOCAMERE-CERVED; ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI CONSORZI DI DIFESA; ALBACOM-SERVIZIO EXECUTIVE; CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE CAMPOBASSO BOIANO-SOCIETA' GASDOTTI DEL MEZZOGIORNO; INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA MONOPOLI DI STATO; ALBACOM-TELECOM ITALIA-CIRCUITI DEDICATI; COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI.

L'ambito di applicazione della deroga in questione deve essere quindi vincolato al rispetto dei principi di necessità e proporzionalità in rapporto alle finalità di interesse generale specificamente perseguite sulla base di norme di legge. Su queste premesse, l'applicazione delle regole di concorrenza può essere esclusa solo laddove le condotte restrittive della concorrenza poste in essere dall'impresa investita della missione di interesse generale siano conseguenza necessaria e diretta della legge, talché l'esigenza di conformarsi a un precetto normativo non lasci al soggetto investito di detto servizio alcun margine di autonomia, neppure quanto alle modalità di adempimento del servizio. Per contro, in tutte le ipotesi in cui la riserva normativa attributiva di un diritto esclusivo in capo a una certa impresa non identifichi espressamente le condotte a cui l'impresa è tenuta nell'esercizio del suo diritto, queste potranno essere ascritte all'ambito di autonomia privata dell'impresa in questione e valutate secondo i consueti parametri di proporzionalità. In tali ipotesi, infatti, essendo le concrete modalità di adempimento di una missione di interesse generale affidate alla libera determinazione dei destinatari di un precetto legislativo, questi ultimi potranno sottrarsi all'applicazione delle regole di concorrenza soltanto qualora le loro attività si dimostrino necessarie e proporzionate all'adempimento degli obblighi di legge; ovvero siano l'unico comprovato e possibile mezzo per assicurare il corretto adempimento della missione istituzionale. Più in particolare, il comportamento considerato deve risultare necessario per l'adempimento del precetto normativo dal quale tra origine, sia nel senso di essere indispensabile al soddisfacimento di quest'ultimo, sia, soprattutto, nel senso di rappresentare, tra le varie alternative possibili, quella che meno di tutte comprime la libertà di concorrenza²⁹.

Nel caso di specie, pur riconoscendo che il soccorso autostradale può essere annoverato tra i servizi di interesse generale, da prestare all'utenza con i caratteri dell'universalità, l'Autorità ha accertato che l'ente erogatore del servizio del soccorso autostradale in regime di monopolio si è visto conferire l'esclusiva non in virtù di una espressa volontà del legislatore, ma per deliberata scelta dell'ente concessionario della rete autostradale, posto che la normativa di riferimento prevedeva soltanto un vincolo

²⁹ Tra le numerosissime pronunce della Corte di Giustizia delle CE in materia, si rinvia alle sentenze del 11 aprile 1989, causa 66/86, *Ahmed Saeed*, Raccolta 1986, p. 803; del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Hofner*, Raccolta 1990, p. I-1979; del 18 giugno 1991, causa C-260/89, *ERT*, Raccolta 1989, p. I-2995; del 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Porto di Genova*, Raccolta 1990, p. I-5889; del 13 dicembre 1991, causa C-18/88, *GM-INNO-BM*, Raccolta 1988, p. I-5941; del 19 maggio 1993, causa C-320/91, *Corbeau*, punto 17; Raccolta 1991, p. I-2533.; del 17 maggio 1994, causa C-18/93, *Corpo Piloti del Porto di Genova*, Raccolta 1994, p. I-1783; del 5 ottobre 1994, causa C-323/93, *Société civile agricole du centre d'insémination de la Crespelle*, Raccolta 1994, p. I-5077.

teleologico (lo sgombero e la sicurezza delle autostrade), senza imporre né un modello particolare di organizzazione, né tantomeno l'affidamento del servizio in questione in esclusiva. La decisione, pertanto, del concessionario della rete autostradale di attribuire l'erogazione del servizio a un unico soggetto è stata apprezzata alla stregua di una condotta interamente ascrivibile all'ambito di autonomia privata e come tale soggetta al vaglio della disciplina antitrust sulla base dei parametri di necessità e proporzionalità sopradescritti.

Gli elementi istruttori raccolti dall'Autorità hanno peraltro dimostrato che l'universalità del servizio di soccorso autostradale non era messa in causa dall'eventuale presenza di una pluralità di operatori, in particolare avuto riguardo alla circostanza che nei principali paesi europei (Francia, Spagna, Germania e Regno Unito) lo stesso servizio si caratterizza per la presenza di più di un operatore e per un grado di universalità largamente confrontabile con quello prevalente sulla rete autostradale italiana, e tenuto conto della disponibilità di Europe Assistance a contribuire a schemi di copertura degli oneri finanziari connessi alla prestazione del servizio universale. In sintesi, dunque, l'Autorità ha ritenuto non applicabile al caso analizzato la deroga di cui all'articolo 8, comma 2 poiché a fronte di un comportamento di Autostrade consistente nell'escludere completamente la concorrenza dal settore, l'istruttoria non ha lasciato emergere alcun elemento che potesse giustificare una restrizione di tale portata ai meccanismi concorrenziali del mercato del soccorso autostradale.

Abuso di posizione dominante

Tutti gli abusi riscontrati sono stati posti in essere da imprese dotate di una posizione dominante dal lato dell'offerta. Considerando la distinzione tra abusi volti allo sfruttamento di un dato potere di mercato (cosiddetti abusi di sfruttamento) e abusi volti a ostacolare il funzionamento della concorrenza (cosiddetti abusi di impedimento), le violazioni dell'articolo 3 rilevate nel corso dell'anno sembrano collocarsi prevalentemente nella seconda categoria.

L'Autorità è intervenuta, in alcuni casi, vietando comportamenti di imprese la cui posizione dominante derivava da un diritto di esclusiva nel mercato a monte, volti a estendere tale posizione su un mercato a valle attraverso comportamenti discriminatori a danno di imprese concorrenti (ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI-ITALGAS; COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI). Qualora, come nel primo dei casi

menzionati, i prezzi del monopolista nel mercato a monte (fornitura del gas per uso civile) siano vincolati dalla regolamentazione, l'estensione della posizione dominante sui mercati a valle costituisce un modo attraverso il quale il monopolista può tentare di aggirare il vincolo regolamentare.

Altri comportamenti ritenuti abusivi in merito ai quali l'Autorità si è pronunciata nel corso dell'anno consistono nell'ingiustificato rifiuto di contrarre da parte di un'impresa in posizione dominante (FINA ITALIANA-COMPAGNIA ITALPETROLI) o comunque nell'imposizione da parte della stessa di ingiustificate restrizioni della concorrenza su mercati diversi da quello oggetto della concessione (GESTORI IMPIANTI DISTRIBUZIONE AUTOSTRADALI-AUTOGRIL-AUTOSTRADE; ADUSBEF-AUTOSTRADE).

Infine, sono stati riscontrate violazioni dell'articolo 3 della legge con riferimento a comportamenti, posti in essere da imprese in posizione dominante in mercati di recente liberalizzazione, volti ad aumentare i costi dei concorrenti, ostacolandone l'entrata e l'affermazione sul mercato (TIM-COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; ASSOUTENTI-ALITALIA). Nel caso del trasporto aereo ciò è avvenuto in particolare attraverso la tecnica del cosiddetto francobollaggio, consistente nella sovrapposizione aggressiva da parte dell'impresa in posizione dominante degli orari dei voli a quelli scelti dai concorrenti (strategia che ha comportato l'uscita di questi ultimi da alcuni mercati). Nel caso delle telecomunicazioni, la strategia di innalzamento dei costi di entrata per i concorrenti è risultata invece incentrata sulle modalità di costituzione della rete di commercializzazione del servizio da parte dell'impresa in posizione dominante.

La giurisprudenza comunitaria ha più volte affermato il principio per cui le pratiche di un fornitore in posizione dominante miranti a ostacolare l'accesso dei concorrenti ai mercati vincolando a sé i clienti o i distributori sono da ritenersi abusive³⁰. Con riferimento, più in particolare, a ipotesi di fornitura esclusiva e di sconti-premio, la Corte di giustizia ha ritenuto che un'impresa in posizione dominante che vincoli in esclusiva a sé i rivenditori o utilizzi un sistema di premi subordinato al raggiungimento di obiettivi di vendita con riferimento a un periodo relativamente lungo,

³⁰ Corte di Giustizia, sentenza del 6 aprile 1995, causa C 310/93, *BPB Industries*, Raccolta 1995, p. I-865; sentenza del 16 dicembre 1975 cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113, 114/73, *Suiker-Unie*, Raccolta 1975, p. 1663; sentenza del 13 febbraio 1979, causa C 85/76 *Hoffmann-La Roche*, Raccolta 1979, p. 461; sentenza del 9 novembre 1983, causa C 322/81 *Michelin*, Raccolta 1983, p. 3461.

abusi della propria posizione dominante in quanto impedisce ai rivenditori di scegliere, in qualsiasi momento, liberamente e in relazione alla situazione del mercato, la più favorevole tra le offerte provenienti dai vari concorrenti e di cambiare fornitore senza subire un rilevante svantaggio economico. Essa limita quindi la possibilità, per i rivenditori, di scegliere la fonte di approvvigionamento e chiude l'accesso del mercato ai concorrenti³¹. In linea con tale giurisprudenza l'Autorità ha ritenuto che Telecom Italia Mobile, vincolando in esclusiva i principali rivenditori di terminali radiomobili, impedisse a operatori concorrenti attuali o potenziali di offrire servizi radiomobili attraverso quegli esercizi commerciali che disponevano della maggiore capacità distributiva. Considerato che nel settore radiomobile i costi di distribuzione incidono in misura estremamente rilevante sui costi totali, il loro innalzamento è stato giudicato idoneo a pregiudicare seriamente la permanenza stessa delle imprese sul mercato.

Questi comportamenti di abuso di posizione dominante risultano particolarmente pregiudizievoli per la concorrenza laddove, come nel caso del servizio GSM o del trasporto aereo, siano posti in essere in un contesto concorrenziale fragile, quale, appunto, quello di un mercato appena liberalizzato. Infatti, l'innalzamento di rilevanti barriere alla distribuzione del servizio in concomitanza con l'entrata sul mercato di nuovi operatori può incidere in modo determinante sul futuro sviluppo della concorrenza.

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

Le operazioni di concentrazione esaminate: dati di sintesi

Nel 1996 sono stati conclusi 357 procedimenti relativi ad operazioni di concentrazione. In 308 casi l'Autorità ha adottato una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge, mentre 49 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere. Nei primi tre mesi del 1997 sono stati portati a termine 68 ulteriori procedimenti, con 61 decisioni formali e con 7 non luogo a provvedere.

Nel periodo in esame sono state concluse tre procedure istruttorie avviate per verificare se le concentrazioni notificate comportassero la costituzione o il

³¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 9 novembre 1983, *Michelin* cit.

rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza (FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI³²; SNAI SERVIZI-SAN SIRO/TRENNO; HEINEKEN ITALIA-BIRRA MORETTI). In tutti e tre i casi le concentrazioni sono state ritenute compatibili con l'articolo 6 della legge solo in seguito all'adozione di impegni da parte delle imprese interessate atti a rimuovere le restrizioni della concorrenza riscontrate nei progetti originari. Più in particolare, nel caso HEINEKEN-MORETTI l'acquirente si è impegnata a vendere uno stabilimento produttivo in Italia; nel caso SNAI-SERVIZI SAN SIRO/TRENNO, Snai si è impegnata a non gestire direttamente il segnale televisivo al fine di evitare distorsioni della concorrenza nel mercato dell'organizzazione e gestione degli spettacoli ippici. Al 31 marzo 1997 sono in corso due ulteriori procedure istruttorie in merito a operazioni di concentrazione (HENKEL-LOCTITE; SOLVAY-SODI).

Nel corso dell'anno sono infine state accertate 11 violazioni dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90; per tutte è stata imposta una sanzione pecuniaria.

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle concentrazioni

Nozione di concentrazione

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha chiarito un aspetto della nozione di acquisizione del controllo di un'impresa³³. Con riferimento a un'operazione a essa comunicata e consistente nell'acquisizione da parte di una società petrolifera di un ramo d'azienda relativo all'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, destinato a essere gestito non dall'acquirente ma a essere subito ceduto in godimento a un terzo (che avrebbe avuto assoluta autonomia di gestione) attraverso un contratto di affitto, l'Autorità ha infatti ritenuto che l'operazione non configurasse una concentrazione da parte dell'impresa acquirente. Invero, la società petrolifera, trasferendo immediatamente a un terzo la possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'attività del ramo d'azienda trasferito, non avrebbe acquisito il controllo sul ramo d'azienda stesso.

³² La decisione, assunta nel febbraio 1996, è descritta in dettaglio nella Relazione relativa al 1995.

³³ Comunicazione n. 96/1 del 17 settembre 1996 in Bollettino n. 41/96.

Di interesse è anche menzionare che l'Autorità, facendo riferimento alla Comunicazione della Commissione sulla nozione di concentrazione³⁴, ha ritenuto sussistere una fattispecie concentrativa e non un'intesa in relazione a un caso assolutamente atipico di collaborazione tra imprese nel quale due società, già da alcuni decenni, avevano progressivamente messo in comune tutte le risorse necessarie allo svolgimento di un servizio di traghetti nello Stretto di Messina (CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT).

Impatto delle concentrazioni sulla concorrenza e misure correttive

Dall'attività di controllo delle concentrazioni svolta dall'Autorità nel periodo considerato, emerge chiaramente come l'idoneità degli eventuali impegni adottati dalle imprese a rimuovere il rischio di una diminuzione sostanziale e durevole della concorrenza sia strettamente connessa alle specifiche restrizioni della concorrenza rilevate nel progetto originario di concentrazione notificato all'Autorità. In un'operazione di concentrazione in cui il rafforzamento del potere di mercato dell'impresa acquirente aveva natura tipicamente orizzontale, derivando dall'acquisizione di un diretto e importante concorrente, la misura correttiva proposta dalle imprese è stata l'impegno ad alienare entro un termine definito uno stabilimento dotato di una rilevante capacità produttiva (HEINEKEN-MORETTI). In un altro caso, invece, la preoccupazione circa eventuali restrizioni della concorrenza era legata all'eventualità che l'impresa che gestiva il segnale televisivo di trasmissione delle corse ippiche acquisisse alcuni dei principali ippodromi nazionali e potesse, pertanto, essere successivamente indotta ad attuare comportamenti discriminatori nella gestione del mezzo televisivo, introducendo distorsioni della concorrenza tra i diversi ippodromi. In tale situazione, l'impegno ritenuto dall'Autorità idoneo a garantire la conformità dell'operazione all'articolo 6 della legge riguarda l'astensione da parte dell'impresa acquirente da ogni forma di coinvolgimento diretto nella gestione del segnale televisivo.

³⁴ Comunicazione della Commissione CE sul concetto di concentrazione a norma del Regolamento n. 4064/89, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

3. CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA

LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 1996

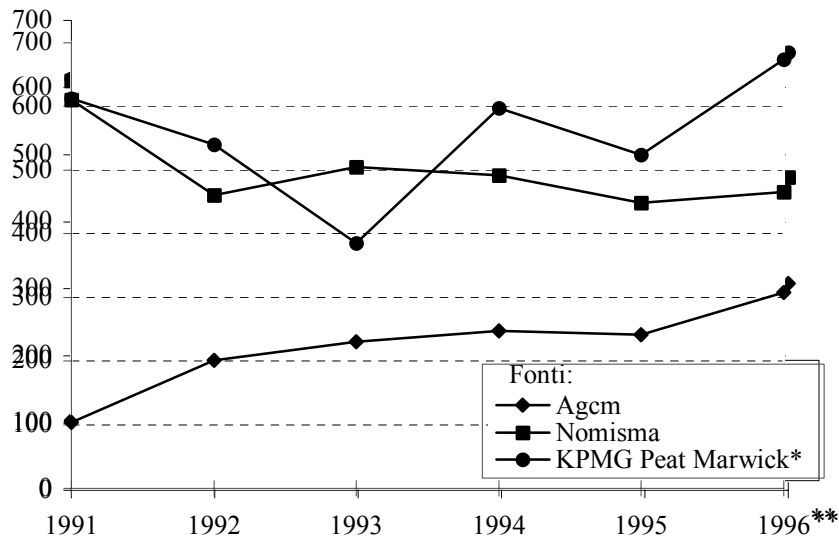
Nel 1996 sono stati valutati dall'Autorità 308 casi di concentrazione tra imprese indipendenti, con un incremento del 28 per cento rispetto al numero dei casi dell'anno precedente (TAVOLA 3.1). L'intensificazione delle operazioni di fusione e acquisizione è un fenomeno di portata generale che investe l'insieme dei paesi sviluppati e che, in Italia, non riguarda soltanto le operazioni di concentrazione comunicate all'Autorità (FIGURA 3.1).

TAVOLA 3.1 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a, b e c	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fusione	-	3	3	5	2	1
Acquisizione del controllo	101	196	227	237	237	304
Impresa comune	3	2	-	5	2	3
Totale	104	201	230	247	241	308

Fonte: AGCM.

FIGURA 3.1 - Fusioni e acquisizioni in Italia: 1991-1996



* Il dato KPMG Peat Marwick comprende le acquisizioni di partecipazioni di minoranza.

** Per l' archivio Nomisma si tratta di una stima provvisoria.

Come negli anni precedenti, le operazioni di concentrazione comunicate all'Autorità hanno avuto natura prevalentemente orizzontale (TAVOLA 3.2). Nel complesso, però, la quota delle fusioni e acquisizioni di carattere verticale e conglomerale è aumentata rispetto al 1995. Infatti, mentre il numero delle operazioni orizzontali pure ha continuato la tendenza crescente manifestata in passato, il numero di operazioni volte ad estendere il mercato del prodotto si è sensibilmente ridotta nel 1996, causando un leggero calo della quota delle acquisizioni orizzontali sul totale delle operazioni. Considerando invece la dimensione delle imprese interessate, la quota delle acquisizioni di imprese minori realizzate dai gruppi di medie e grandi dimensioni è cresciuta leggermente, rafforzando la propria preponderanza rispetto alle altre tipologie di operazioni soggette a notifica.

TAVOLA 3.2 - Natura delle concentrazioni e soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate nel 1996 (numero dei casi)

Natura della concentrazione	A (*)	B (*)	C (*)	Cinema (**)	Totale	Composizione %
Orizzontale	192	38	35	1	266	86,4
Orizzontale pura	155	33	26		214	69,5
Estensione del mercato	26	1	4	1	32	10,4
Estensione del prodotto	10	4	5		19	6,2
Estensione del mercato e del prodotto	1				1	0,3
Conglomerale	6	3	7		16	5,2
Verticale	19	4	2	1	26	8,4
Verticale a monte (rispetto all'acquirente)	10	1	1		12	3,9
Verticale a valle (rispetto all'acquirente)	9	3	1	1	14	4,5
Totale	217	45	44	2	308	100,0

Fonte: AGCM.

(*) A= imprese interessate > 636 miliardi, impresa acquisita < 63,6 miliardi,

B= imprese interessate > 636 miliardi, impresa acquisita > 63,6 miliardi,

C= imprese interessate < 636 miliardi, impresa acquisita > 63,6 miliardi,

(**) Notificazioni effettuate ai sensi dell'art. 13 della legge n. 153, 1 marzo 1994, che introduce nuovi obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

Nel 1996 le operazioni di concentrazione hanno interessato un ampio numero di mercati situati in quasi tutti i settori di attività economica¹. Tuttavia, una parte significativa di essi si distribuisce in un ristretto numero di settori (TAVOLA 3.3).

In particolare, anche perchè l'obbligo di notifica basato sulle soglie di fatturato tende a far rientrare nell'ambito di applicazione della legge soprattutto i settori posti a valle del processo produttivo, si osserva una forte attività di concentrazione indirizzata verso il settore commerciale, nel quale è compresa quasi la metà dei mercati interessati dalle operazioni comunicate nel 1996. In questo settore le concentrazioni esaminate risultano in gran parte volte a consolidare le posizioni di alcuni grandi gruppi già presenti nella distribuzione commerciale oppure, in misura minore, a fornire mercati di

¹ Non vi è corrispondenza fra il numero delle concentrazioni e quello dei mercati rilevanti in quanto alcune operazioni possono riguardare più di un mercato rilevante mentre altre possono non avere condotto alla individuazione di un mercato rilevante.

sbocco per le produzioni di altri gruppi non ancora in possesso di una adeguata rete di distribuzione. In alcuni altri settori, come il chimico e l'alimentare, l'elevato numero di mercati interessati da operazioni di natura esclusivamente orizzontale sembra essere motivato da esigenze di razionalizzazione e di ricompattamento industriale.

TAVOLA 3.3 - Mercati interessati dalle concentrazioni per settore di attività economica e natura delle concentrazioni nel 1996

Attività economica	Natura della concentrazione			
	Orizzontale	Conglomerale	Verticale	Totale
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	373	1	22	396
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	62	2	1	65
Servizi vari	43	10	2	55
Alimentari, bevande e tabacco	40	-	3	43
Alberghi e ristoranti	43	-	-	43
Lavorazione di minerali non metalliferi	38	-	-	38
Altri servizi pubblici, sociali e personali	30	-	3	33
Mezzi di trasporto	25	-	7	32
Macchine e apparecchi meccanici	27	3	-	30
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	21	1	5	27
Metallo e prodotti in metallo	16	-	3	19
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	14	1	-	15
Intermediazione monetaria e finanziaria	12	-	-	12
Energia elettrica, gas e acqua	9	-	-	9
Costruzioni	9	-	-	9
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	8	-	-	8
Tessili e abbigliamento	2	2	2	6
Estrazione di minerali non energetici	5	-	-	5
Altre industrie manifatturiere	4	-	1	5
Articoli in gomma e materie plastiche	4	-	-	4
Cuoio, pelle e similari	2	-	-	2
Istruzione	1	-	-	1
Totale	788	20	49	857

Fonte: AGCM.

In circa tre quarti dei mercati rilevanti per i quali si dispone delle quote delle imprese coinvolte nell'operazione la quota di mercato complessiva delle parti è inferiore

al 15 per cento (TAVOLA 3.4). In alcuni settori, tuttavia, si registra un significativo numero di mercati nei quali le imprese coinvolte dalle operazioni esaminate hanno quote di mercato cospicue. E' il caso ad esempio dei settori chimico, dei mezzi di trasporto e alimentare, recentemente al centro di intense attività di razionalizzazione.

TAVOLA 3.4 - Distribuzione dei mercati rilevanti per settore interessato e per quota di mercato risultante al termine dell'operazione

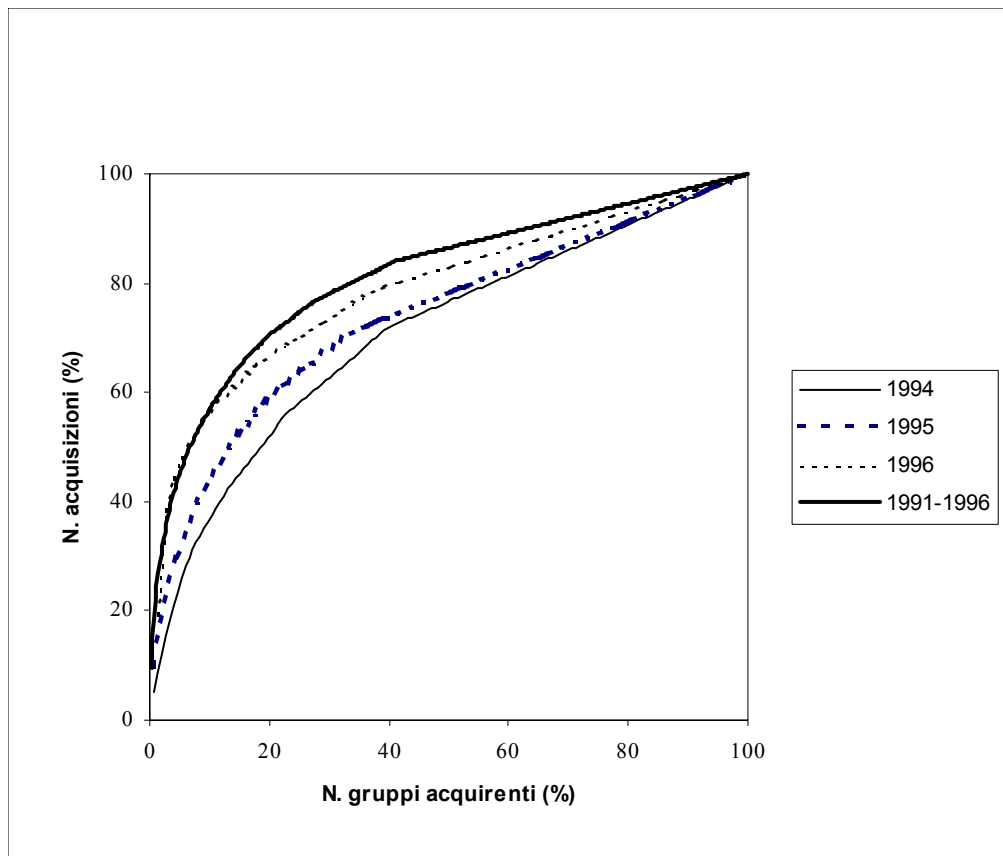
Settore	Quote di mercato				N. totale mercati
	0-15%	15-25%	25-40%	40-100%	
Estrazione di minerali non energetici	4	-	-	-	4
Alimentari, bevande e tabacco	26	2	4	5	37
Tessili e abbigliamento	3	1	-	-	4
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	9	2	1	-	12
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	71	4	3	8	86
Articoli in gomma e materie plastiche	2	-	1	1	4
Lavorazione di minerali non metalliferi	16	4	4	-	24
Metallo e prodotti in metallo	4	2	6	2	14
Macchine e apparecchi meccanici	23	2	2	4	31
Macchine e apparecch. elettriche e ottiche	12	2	7	5	26
Mezzi di trasporto	32	3	5	7	47
Altre industrie manifatturiere	3	1	1	-	5
Energia elettrica, gas e acqua	8	-	-	-	8
Costruzioni	4	1	-	-	5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	178	26	21	6	231
Alberghi e ristoranti	25	1	-	1	27
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	8	-	-	3	11
Intermediazione monetaria e finanziaria	2	-	-	-	2
Servizi vari	9	2	2	1	14
Altri servizi pubblici, sociali e personali	43	13	1	1	58
Totale mercati per i quali sono note le quote delle imprese coinvolte	484	66	58	44	652
Mercati per i quali non sono note le quote delle imprese coinvolte					205

Totale dei mercati					857
---------------------------	--	--	--	--	------------

Fonte: AGCM.

Nel corso del 1996 si è anche accresciuta sensibilmente la concentrazione delle operazioni di acquisizione comunicate in un numero esiguo di gruppi acquirenti (FIGURA 3.2). Il fenomeno, che si era già manifestato negli scorsi anni, si è presentato con ancora maggiore evidenza: il 5% del totale dei gruppi acquirenti (ovvero quattro gruppi: Fininvest, Eni, Agnelli e Saint Gobain) ha realizzato quasi la metà delle operazioni valutate dall’Autorità. Negli anni scorsi tale quota variava tra circa un quinto, nel 1991, e circa un terzo nel 1993.

FIGURA 3.2 - Concentrazione delle operazioni fra i gruppi acquirenti



Fonte: AGCM.

La partecipazione di imprese estere alle operazioni di concentrazione comunicate all’Autorità nel 1996 è stata rilevante. Oltre la metà delle operazioni comunicate ha

coinvolto società con sede o controllo estero. Inoltre, le operazioni di internazionalizzazione, nelle quali imprese a controllo estero hanno esteso le loro attività in Italia hanno comunque registrato un forte incremento (TAVOLA 3.5). Il ridotto numero di acquisizioni italiane all'estero dipende soprattutto dal fatto che la maggior parte di tali operazioni non sono soggette all'obbligo di notifica.

TAVOLA 3.5 - Operazioni di internazionalizzazione

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totale
Acquisizioni italiane all'estero	2	20	10	15	17	11	75
Acquisizioni estere in Italia	28	43	70	84	76	173(*)	474

(*) sessantotto operazioni hanno riguardato l'acquisizione di impianti per la distribuzione del carburante per autotrazione; il peso di queste operazioni negli anni precedenti è molto meno rilevante.

Dall'esame delle operazioni di competenza comunitaria, analizzate dalla Commissione CE in applicazione del Regolamento n. 4064/89 (TAVOLA 3.6), emerge una leggera flessione delle concentrazioni di carattere internazionale che hanno coinvolto imprese italiane risulta Sul totale delle operazioni valutate dalla *Merger Task Force* comunitaria, la quota delle concentrazioni che hanno coinvolto imprese italiane è infatti passata dal quattordici per cento nel 1995 a circa l'otto per cento nel 1996. La distribuzione settoriale delle operazioni di competenza comunitaria conferma peraltro la tendenza, già rilevata negli anni precedenti, verso un accrescimento del peso delle operazioni realizzate nei servizi rispetto agli altri settori di attività economica. In questo ambito emergono in particolare le operazioni che hanno interessato il settore finanziario (tre di queste hanno riguardato i mercati assicurativi e due hanno comportato l'acquisizione di società finanziarie di partecipazioni).

TAVOLA 3.6 Operazioni di competenza comunitaria che hanno coinvolto imprese nazionali per settore interessato (1991-96)

Settore	Anno						Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	1	1	1	-	1	-	4
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	-	1	-	1	-	-	2

Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	1	1	2	4	2	2	12
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-	1	-	-	-	-	1
Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	-	-	1	-	-	-	1
Produzione di metallo e fabbricazione prodotti in metallo	-	-	-	2	1	-	3
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici	1	1	-	1	-	-	3
Macchine elettriche e apparecchiature elettriche e ottiche	2	-	1	1	1	1	6
Fabbricazione di mezzi di trasporto	1	-	1	-	-	-	2
Produzione e distribuzione energia elettrica, gas e acqua	-	-	-	-	1	-	1
Costruzioni	1	-	-	-	-	-	1
Commercio al dettaglio e all'ingrosso	-	-	-	2	1	1	4
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	-	-	1	-	-	-	1
Intermediazione monetaria e finanziaria	-	1	1	1	5	5	13
Servizi vari	-	-	-	1	1	-	2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-	-	-	1	1	-	2
Totale(*)	7	6	8	14	14	9	58
Totale operazioni di competenza comunitaria(*)	55	51	52	85	100	116	459

(*) Sono esclusi i casi di non competenza della Commissione (art. 6.1 (a)) e di rinvio integrale agli Stati Membri (art. 9.3 (b)).

Pur con la cautela necessaria quando i fenomeni osservati sono caratterizzati da numeri molto ridotti, si può osservare nel 1996 l'assenza di imprese italiane alla costituzione di imprese comuni. Inoltre la quasi totalità delle acquisizioni ha riguardato imprese già soggette a controllo italiano.

TAVOLA 3.7 Ruolo dei gruppi italiani nelle operazioni di competenza comunitaria (1991-96)

Ruolo parte italiana	Anno						Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Acquirente	3	-	-	4	6	5	18
Cedente	2	4	5	6	4	4	25
Partecipante ad impresa comune	2	2	3	4	4	-	15
Totale	7	6	8	14	14	9	58

CARATTERISTICHE DEI PROCESSI DI CRESCITA ESTERNA DELLE IMPRESE

Le operazioni di acquisizione, fusione o cessione presentano, a prescindere dalla loro rilevanza ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90, un particolare interesse da un punto di vista concorrenziale perchè costituiscono un elemento fondamentale delle complessive strategie industriali delle imprese. La crescita esterna è infatti una delle modalità che consentono a queste ultime di conseguire la dimensione produttiva desiderata e di aumentare la loro competitività anche attraverso un'adeguata diversificazione geografica e merceologica.

L'analisi delle concentrazioni notificate all'Autorità fornisce però un quadro naturalmente parziale delle strategie di crescita esterna delle imprese in atto nell'economia italiana. La rappresentatività delle operazioni comunicate è infatti limitata sia dalle soglie di fatturato previste dalla legge per l'obbligo di notifica preventiva da parte delle imprese acquirenti, sia dalla relativa carenza d'informazioni relative alle strategie di crescita delle imprese cedenti.

Al fine di delineare meglio le tendenze che hanno caratterizzato i processi di concentrazione nel corso degli anni Novanta, l'Autorità ha quindi intrapreso un'analisi più completa delle strategie di crescita esterna delle imprese avvalendosi, oltre che delle informazioni ottenute nel corso della sua attività istituzionale, anche di rilevazioni sulle attività di fusione e acquisizione derivanti da altre fonti, integrando la propria banca dati con le operazioni esaminate in sede comunitaria e quelle censite da altri centri di ricerca². In particolare, sono state analizzate le operazioni di concentrazione complessivamente effettuate da un campione di 46 gruppi di imprese operanti sui mercati italiani (per i gruppi di nazionalità sia italiana che estera) ed europei (limitatamente ai gruppi italiani) nel triennio 1994-1996^{3,4}. I gruppi considerati

² Si tratta in particolare delle operazioni censite dalla Banca Dati Acquisizioni - Nomisma.

³ Ai fini del presente lavoro, la nozione di gruppo di imprese è stata riferita ai soli gruppi effettivamente indipendenti, ovvero privi di un soggetto controllante che svolga altre attività d'impresa oltre a quella del gruppo in esame.

⁴ Per le operazioni realizzate dai gruppi a controllo estero operanti in Italia (si tratta di 17 dei 46 gruppi analizzati), sono state considerate le sole acquisizioni e cessioni realizzate in Italia, in quanto le informazioni sulle operazioni effettuate all'estero non sono disponibili al momento della stesura della presente relazione.

rappresentano le principali imprese operanti nel settore manifatturiero sul mercato italiano. Le operazioni complessivamente censite offrono un quadro ragionevolmente rappresentativo delle operazioni effettuate all'estero dai gruppi nazionali e praticamente esaustivo delle acquisizioni e cessioni effettuate in Italia dai gruppi nazionali ed esteri esaminati.

Le strategie di crescita esterna di questo campione di imprese sono state analizzate avendo come punto di riferimento l'articolazione settoriale e geografica degli stessi gruppi nel 1993⁵. Particolare attenzione è stata posta sulla natura dei processi di diversificazione, merceologica o geografica, eventualmente messi in atto nel periodo considerato.

Le operazioni di concentrazione nel triennio 1994-1996

Il 1993 segna, a livello europeo, una ripresa dell'attività di concentrazione, dopo la crescita particolarmente sostenuta registrata alla fine dello scorso decennio. Il fenomeno ha interessato non solo il settore manifatturiero, principale oggetto della precedente ondata di concentrazioni, ma anche in maniera consistente il settore terziario dove, in particolare, le operazioni di natura transnazionale che coinvolgono imprese comunitarie risultano in costante crescita dal 1992, anticipando di un paio d'anni l'analoga ripresa del numero delle operazioni nel settore industriale. Il sensibile incremento delle acquisizioni e fusioni, registrato anche dall'Autorità nel 1996, si colloca quindi su una linea di tendenza comune ai paesi dell'Unione Europea iniziata negli anni immediatamente successivi alla creazione del mercato unico.

Nell'analisi dei processi di crescita esterna delle imprese, è difficile isolare l'effetto delle misure di liberalizzazione e armonizzazione comunitarie da altri importanti fattori, di natura politica, congiunturale e tecnologica, che hanno caratterizzato lo scenario economico europeo nel corso degli anni Novanta. Tuttavia, la realizzazione del Mercato Unico può avere direttamente stimolato le operazioni di

⁵ I dati utilizzati per il 1993 si basano su elaborazioni di un campione fornito dal Ceris-Cnr di Torino. Essi riportano il fatturato realizzato da ogni gruppo in cento classi di attività economica del settore manifatturiero per ognuno dei paesi membri dell'Unione Europea nel 1993 (si tratta dell'Europa dei 12 comprensiva di Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Spagna). Per i gruppi a controllo estero, le informazioni sono limitate all'attività in Italia.

concentrazione in Europa. Infatti le imprese, anche quelle estere, erano probabilmente fiduciose che un allargamento del mercato avrebbe condotto inevitabilmente a significativi incrementi di domanda. Inoltre l'abolizione di ogni residua barriera commerciale nel settore manifatturiero, l'accesso ai mercati degli appalti pubblici, la completa liberalizzazione dei servizi finanziari e la progressiva liberalizzazione degli altri servizi, oltre che l'eliminazione di molte delle barriere che ostacolavano la libertà di stabilimento, hanno certamente contribuito a creare, o comunque a generare l'aspettativa di un ambiente più competitivo nel quale sono stati resi più urgenti e favoriti i processi di ristrutturazione aziendale anche a livello nazionale.

In Italia, l'insieme dei gruppi d'impresa di cui si è potuto ricostruire l'attività di crescita esterna ha realizzato, nel triennio 1994-96, 830 operazioni tra acquisizioni e cessioni (TAVOLA 3.8). Nel complesso, vi è una netta prevalenza delle acquisizioni sulle cessioni (506 e 324, rispettivamente), che sembrerebbe indicare una tendenza all'espansione delle attività dei gruppi esaminati anche se, tenendo conto della dimensione (in termini di fatturato) dell'impresa acquisita, per le operazioni che coinvolgono imprese di piccole dimensioni (fra i 50 e i 500 miliardi di fatturato) la relazione si inverte e il numero delle cessioni (77) è superiore a quello delle acquisizioni (63). Dall'analisi dei dati emerge inoltre la natura prevalentemente nazionale delle operazioni di concentrazione effettuate dal campione di imprese esaminato. Infatti circa l'80 per cento delle operazioni coinvolge gruppi operanti sul mercato italiano. Si tratta, peraltro, di una quota leggermente superiore a quella registrata in altri paesi europei.

TAVOLA 3.8 - Operazioni realizzate per fascia di fatturato dell'impresa acquisita/ceduta

Fatturato impresa acquisita/ceduta		>500 miliardi		50-500 miliardi		<50 miliardi		Totale		Totale
F*	Gruppo	Acq.	Cess.	Acq.	Cess.	Acq.	Cess.	Acq.	Cess.	complessivo
G	1 IRI	5	7	10	13	29	29	44	49	93
G	2 AGNELLI	7	4	5	9	38	46	50	59	109
G	3 ENI	1	4	2	15	62	32	65	51	116
G	4 FERRUZZI	6	2	3	8	11	49	20	59	79
G	5 DE BENEDETTI	1	2	14	8	42	10	57	20	77

G	6 FININVEST	-	-	7	2	71	9	78	11	89
G	7 PIRELLI	-	1	1	1	12	8	13	10	23
<i>Totale gruppi grandi</i>		<i>20</i>	<i>20</i>	<i>42</i>	<i>56</i>	<i>265</i>	<i>183</i>	<i>327</i>	<i>259</i>	<i>586</i>
M	8 PESENTI	-	-	2	1	11	5	13	6	19
M	9 BENETTON	1	-	1	2	19	-	21	2	23
M	10 BARILLA	-	-	-	1	1	2	1	3	4
M	11 RIVA	2	-	-	-	4	-	6	-	6
M	12 TANZI	1	-	5	-	23	1	29	1	30
M	13 CREMONINI	-	-	-	3	4	-	4	3	7
M	14 LUCCHINI	-	-	1	-	1	1	2	1	3
M	15 MARZOTTO	-	-	-	-	4	3	4	3	7
M	16 MERLONI	-	-	1	-	2	-	3	-	3
M	17 FALCK	1	-	-	2	-	2	1	4	5
M	18 VERONESI	-	-	-	-	3	-	3	-	3
M	19 PIAGGIO	-	-	-	-	-	2	-	2	2
<i>Totale gruppi medi</i>		<i>5</i>	<i>-</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>72</i>	<i>16</i>	<i>87</i>	<i>25</i>	<i>112</i>
P	20 GFT	-	1	-	-	-	-	-	1	1
P	21 CATELLI	-	-	1	-	1	-	2	-	2
P	22 ANGELINI	-	-	-	-	6	3	6	3	9
P	23 MACCAFERRI	-	-	-	-	1	-	1	-	1
P	24 CAGIVA	-	-	-	1	-	-	-	1	1
P	25 BRACCO	-	-	-	-	1	-	1	-	1
P	26 LUXOTTICA	2	1	1	2	5	-	8	3	11
P	27 LEGLER	-	-	-	-	-	2	-	2	2
P	28 SAFINVEST	-	-	-	2	-	-	-	2	2
P	29 MANULI	-	-	-	-	2	1	2	1	3
<i>Totale gruppi piccoli</i>		<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>16</i>	<i>6</i>	<i>20</i>	<i>13</i>	<i>33</i>
Totale gruppi nazionali		27	22	54	70	353	205	434	297	731
M	30 IBM	-	-	-	1	9	1	9	2	11
M	31 NESTLE	-	-	-	-	-	4	-	4	4
M	32 UNILEVER	1	-	1	-	3	1	5	1	6
M	33 BSN-DANONE	-	-	-	2	1	-	1	2	3
M	34 ELECTROLUX	-	-	1	1	1	-	2	1	3
M	35 ABB	-	-	-	-	8	-	8	-	8
M	36 PHILIPS	-	-	-	-	-	1	-	1	1

M	37 PHILIP MORRIS	-	-	-	1	1	2	1	3	4
M	38 PROCTER & GAMBLE	-	-	-	-	3	1	3	1	4
M	39 ERICSSON	1	-	-	-	-	-	1	-	1
<i>Totale gruppi medi</i>		2	-	2	5	26	10	30	15	45
P	40 SAINT GOBAIN	1	-	1	-	13	1	15	1	16
P	41 SIEMENS	1	-	2	1	3	1	6	2	8
P	42 CIBA GEIGY	1	-	1	-	5	-	7	-	7
P	43 BAYER	1	-	2	-	4	1	7	1	8
P	44 HENKEL	-	-	1	-	2	-	3	-	3
P	45 GLAXO	-	-	-	-	1	1	1	1	2
P	46 HOECHST	-	-	-	1	3	6	3	7	10
<i>Totale gruppi piccoli</i>		4	-	7	2	31	10	42	12	54
Totale gruppi esteri		6	-	9	7	57	20	72	27	99
Totale complessivo		33	22	63	77	410	225	506	324	830

Fonte: Elaborazioni su dati AGCM, Commissione UE, Nomisma, Ceris-Cnr, R&S.

(*) La fascia di dimensionale del gruppo (F) è data dal fatturato consolidato realizzato nel 1993 (per i gruppi esteri si è fatto riferimento al fatturato realizzato in Italia nel settore manifatturiero):

G=grande=fatturato>9.000 mld; M=media=fatturato 1.500-9.000 mld; P=piccola=fatturato<1.500 mld.

Distinguendo i gruppi per dimensione (in termini di fatturato) e per nazionalità, appare un quadro alquanto differenziato. Le operazioni di concentrazione sono in massima parte dovute all'attività dei primi sei grandi gruppi industriali italiani (in termini di fatturato) che hanno realizzato oltre i due terzi delle operazioni censite. Tra i grandi gruppi privati si distinguono per dinamismo i gruppi Fininvest e De Benedetti, che realizzano un numero totale di acquisizioni largamente superiore alle cessioni, e Ferruzzi in cui invece le cessioni superano ampiamente le acquisizioni. Anche tra i gruppi di medie e piccole dimensioni la maggior parte delle operazioni di concentrazione è effettuata da un numero ristretto di soggetti. Spiccano in particolare le attività dei gruppi Tanzi, Benetton, Riva e Luxottica che, nel periodo esaminato, hanno realizzato quasi esclusivamente acquisizioni. I gruppi esteri mostrano una notevole attività di concentrazione, volta principalmente ad acquisire imprese italiane di modeste dimensioni.

Sul complesso delle operazioni di concentrazione ha certamente influito il processo di privatizzazione, che è stato particolarmente intenso nel periodo in esame: ben 11 delle 22 operazioni di cessione di imprese con fatturato superiore ai 500 miliardi di lire sono state effettuate dai gruppi Iri e Eni. A questo proposito va rilevato che, nonostante le numerose privatizzazioni, in ambedue i gruppi il saldo tra acquisizioni e cessioni rimane abbastanza equilibrato, leggermente negativo per l'Iri e addirittura positivo per l'Eni, e non indica quindi un netto orientamento alla riduzione della presenza pubblica nell'economia. Mentre però per l'Eni il fenomeno riguarda solo le cessioni e acquisizioni di piccole imprese, confermando così il progressivo ridimensionamento (in termini di fatturato e, probabilmente, di gamma) delle attività del gruppo, per l'Iri non si registra nel complesso una chiara tendenza alla riduzione della presenza nei settori di attività del gruppo: alle privatizzazioni fa riscontro in tutte le classi di fatturato un numero quasi altrettanto elevato di acquisizioni.

Osservando il processo di privatizzazione dal punto di vista delle imprese acquirenti, spesso ricomprese all'interno del campione di gruppi considerato, si può desumere che una quota consistente delle transazioni di maggior rilievo effettuate dall'insieme dei gruppi analizzati (circa un terzo) è direttamente collegato alla dismissioni di partecipazioni pubbliche di controllo di società dei gruppi Iri ed Eni. E' il caso delle operazioni effettuate dai gruppi Benetton e Luxottica relativamente a società dell'Iri (GS e Autogrill), che hanno permesso di incrementare sensibilmente il fatturato dei due gruppi fra il 1993 e il 1995 (del 57 per cento Benetton e del 180 per cento Luxottica). Sono inoltre da ricordare le rilevanti dismissioni operate nel settore siderurgico pubblico (cessioni, da parte dell'Iri, di Ilva Laminati Piani, Acciai Speciali Terni, Innse e Dalmine) o chimico-impiantistico (cessioni, da parte dell'Eni, delle società Nuovo Pignone, Enichem Augusta, Montefibre e Arnyca-Enichem Agricoltura), che hanno spesso visto protagonisti, nel ruolo di acquirenti, alcuni importanti gruppi esteri già presenti nei rispettivi rami di attività (i gruppi Mannesmann, Krupp e Thyssen nel settore siderurgico; Rwe-Dea, General Electric e Norsk Hydro in quello chimico-impiantistico).

Con riferimento alla dimensione geografica delle operazioni, va notato che le concentrazioni di carattere internazionale sono realizzate quasi esclusivamente dai gruppi italiani di maggiori dimensioni (in particolare, i gruppi Agnelli, De Benedetti, Iri, Eni e Ferruzzi), con l'eccezione costituita da due gruppi di medie dimensioni, da tempo significativamente proiettati verso mercati esteri (Pesenti e Tanzi). Fra i gruppi italiani

più piccoli, soltanto Luxottica e Bracco hanno effettuato acquisizioni a livello internazionale: la prima, della US Shoe Corp., la seconda della Squibb Diagnostic Division, entrambe statunitensi. Infine appare evidente la natura internazionale delle operazioni di maggior rilievo realizzate dai gruppi esteri: si citano, fra queste, le acquisizioni da parte della Bayer (Germania) di un ramo d'azienda della Monsanto (Usa), da parte della Ciba-Geigy Corp. (Usa) della Hexcel Corp. (Usa) e da parte della Saint-Gobain (Francia) della società Malesherbes (Francia). La stessa acquisizione da parte della Unilever Italia della Helene Curtis International Italia si colloca nell'ambito di un'Opa lanciata negli Stati Uniti per rilevare il pacchetto azionario di controllo della Helene Curtis Industries. Tutte queste operazioni hanno, in diversa misura, interessato anche i mercati italiani.

Diversificazione settoriale e geografica

Di rilevante interesse per comprendere l'orientamento delle strategie industriali è l'analisi delle implicazioni delle operazioni di concentrazione con riferimento al grado di diversificazione geografica e produttiva dei gruppi esaminati. Le strategie di diversificazione possono concretizzarsi nell'ingresso in mercati (del prodotto o geografici) da cui il gruppo era in precedenza assente ovvero nel consolidamento delle attività produttive del gruppo in mercati in cui la sua presenza era in precedenza scarsamente significativa.

Con riferimento ai settori manifatturieri nei quali i gruppi di imprese esaminati operavano nel 1993 è possibile fornire un quadro, seppur estremamente sintetico e indicativo, delle politiche di diversificazione attuate nel triennio 1994-96, limitatamente alle produzioni manifatturiere e ai mercati europei (TAVOLA 3.9). Va notato tuttavia che, date le modalità di costruzione del quadro settoriale di riferimento nell'anno base, la metodologia adottata tende a sottostimare le acquisizioni in mercati nuovi sotto il profilo produttivo e/o geografico.

TAVOLA 3.9 - Acquisizioni effettuate nel periodo 1994-96 e diversificazione geografica e produttiva relativamente alla situazione del gruppo nel 1993(*)

Gruppo acquirente	Acquisizioni		Gruppoacquirente	Acquisizioni	
	in area di presenza nel 1993 (a)	in area non di presenza nel 1993 (b)		in area di presenza nel 1993 (a)	in area non di presenza nel 1993 (b)

1	IRI	15	3	25	BRACCO		
2	AGNELLI	16	2	26	LUXOTTICA	2	1
3	ENI	5		27	LEGLER		
4	FERRUZZI	10	1	28	SAFINVEST		
5	DE BENEDETTI	8	12	29	MANULI	1	
6	FININVEST	5		Totale gruppi nazionali		102	24
7	PIRELLI		1	30	IBM	2	
8	PESENTI	9		31	NESTLE		
9	BENETTON	10		32	UNILEVER	4	
10	BARILLA		1	33	BSN-DANONE		
11	RIVA	6		34	ELECTROLUX		
12	TANZI	4		35	ABB	4	1
13	CREMONINI			36	PHILIPS		
14	LUCCHINI	2		37	PHILIP MORRIS	1	
15	MARZOTTO		2	38	PROCTER & GAMBLE		
16	MERLONI	1	1	39	ERICSSON		
17	FALCK	1		40	SAINT GOBAIN	8	1
18	VERONESI	3		41	SIEMENS	4	
19	PIAGGIO			42	CIBA GEIGY	3	
20	GFT			43	BAYER	5	1
21	CATELLI	1		44	HENKEL	2	
22	ANGELINI	2		45	GLAXO		
23	MACCAFERRI	1		46	HOECHST	1	
24	CAGIVA			Totale gruppi esteri		34	3
				Totale complessivo		136	27

Fonte: Elaborazioni su dati AGCM, Commissione UE, Nomisma, Ceris-Cnr, R&S.

(*) L'assenza o presenza di un gruppo in uno specifico settore-paese è determinata sulla base del confronto dell'attività economica prevalente e della nazionalità dell'impresa acquisita nel periodo 1994-1996 con i settori-paesi in cui il gruppo era presente nel 1993, come rilevato da elaborazioni effettuate sui dati forniti dal Ceris-Cnr. Per ciascun gruppo considerato il settore manifatturiero di presenza nel 1993 è definito sulla base della classificazione Istat delle attività economiche (classificazione 1981, a tre cifre). Per i gruppi nazionali il confronto è realizzato con le attività detenute in europa, mentre per quelli esteri il confronto è limitato all'Italia.

Poco più di un 15 per cento delle acquisizioni di imprese operanti in settori manifatturieri riguardano aree merceologiche e/o geografiche da cui il gruppo acquirente risultava assente nell'anno di riferimento. In generale, la tendenza alla diversificazione tende a ridursi passando dai gruppi di maggiori dimensioni a quelli più piccoli.

Dall'esame dettagliato delle operazioni di ingresso in nuove aree di attività emergono due caratteristiche rilevanti:

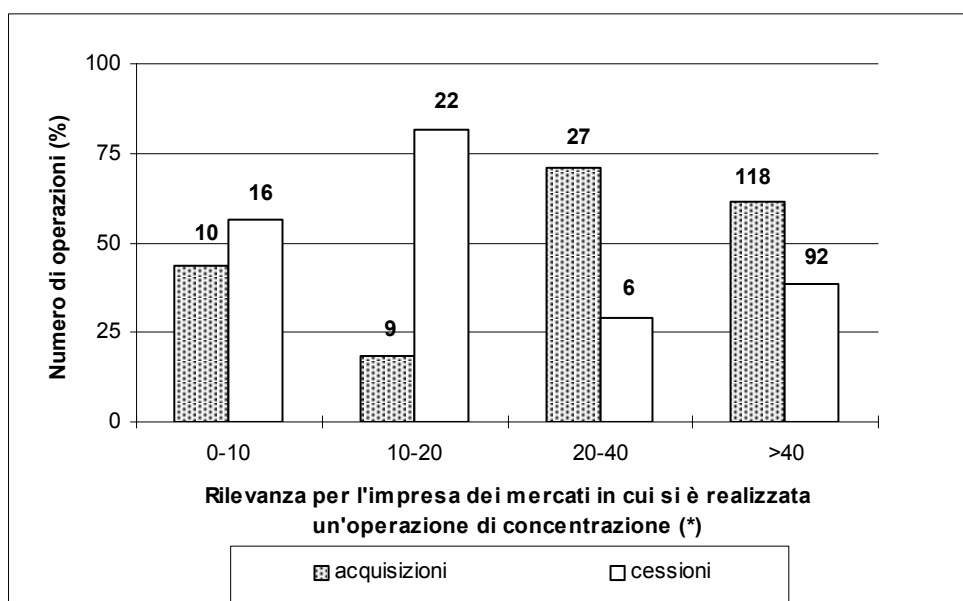
- diverse operazioni assumono un particolare rilievo sotto il profilo tecnologico, essendo volte ad acquisire *know-how* o tecnologie utilizzabili nelle produzioni in cui il gruppo acquirente è già presente: è il caso, ad esempio, della costituzione dell'impresa comune Meridian Magnesium (costituita fra Teksid, del gruppo Agnelli, e Meridian Technologies, società di diritto canadese, per la produzione e lo sviluppo di componenti per auto realizzati con tecnologie alternative a quelle tradizionali), della Parmamec Export (attraverso cui il gruppo Barilla acquisisce tecnologie per lavorazioni in ambiente asettico da applicare alla produzione di pasta fresca), del ramo d'azienda della Quante (acquisito dalla Pirelli Cavi e specializzato nella produzione di apparecchiature elettroniche per reti di telecomunicazioni ad alta velocità);
- raramente l'operazione segna l'ingresso in un mercato completamente nuovo (si può citare, quale unico esempio fra i casi esaminati, l'acquisizione della Gelati Sanson da parte del gruppo Luxottica); più spesso si tratta di processi di diversificazione "correlata", volti ad ampliare la gamma dei prodotti offerti (acquisizione della Hartmann & Braun da parte della Eltag Bailey, gruppo Iri-Finmeccanica, nel comparto dell'automazione industriale) o ad entrare in un nuovo mercato geografico. In questo secondo caso, si segnalano, per esempio, l'acquisizione, da parte della Merloni, della New World Holdings, nel mercato inglese degli apparecchi per cottura con l'acquisizione di un marchio già affermato sullo stesso mercato, o l'acquisizione da parte della Sasib Railway (gruppo De Benedetti) della Albengoa, società spagnola operante sui mercati iberici dei sistemi di segnalamento ferroviario.

Pur se contenuti numericamente, quindi, si registrano casi significativi di politiche di diversificazione dei mercati, con motivazioni in gran parte riconducibili alla ricerca di competenze complementari o alla individuazione di canali di più agevole accesso a nuovi mercati geografici.

Più in generale, tuttavia, obiettivo ricorrente delle operazioni di acquisizione e cessione realizzate nel periodo considerato risulta essere il ricompattamento dei gruppi attorno alle loro attività principali. Ciò sembra essere confermato dall'analisi delle

operazioni di concentrazione in ciascuna area di attività secondo il grado di presenza del gruppo all'inizio del periodo (FIGURA 3.3). Misurando la presenza iniziale in base alla quota di fatturato conseguita in ciascuna area rispetto al fatturato totale del gruppo, risulta infatti una netta prevalenza delle operazioni di cessione rispetto alle acquisizioni nelle aree in cui i gruppi esaminati registravano, nel 1993, una presenza in termini di fatturato inferiore al 20 per cento (38 cessioni rispetto a 19 acquisizioni). Viceversa, si registra un saldo positivo fra acquisizioni e cessioni in quelle aree dove si riscontra una presenza relativamente più consistente nell'anno base (145 acquisizioni rispetto a 98 cessioni).

FIGURA 3.3 - Numero di operazioni (1994-1996) in relazione alle specializzazioni produttive e geografiche delle imprese nel 1993



(*)In percentuale del fatturato totale dell'impresa nel 1993.

Nel complesso, i dati elaborati configurano un quadro in cui politiche di dismissione realizzate nei settori di scarsa presenza relativa dei gruppi si accompagnano a operazioni di consolidamento nelle principali aree d'affari. Tali processi si realizzano:

- nei gruppi di maggiori dimensioni attraverso numerose cessioni di imprese operanti in comparti ritenuti non centrali nelle strategie produttive del gruppo, non compensate da una politica di acquisizioni altrettanto sostenuta (sul dato complessivo, come si è visto, ha influito il processo di privatizzazione avviato relativamente ad imprese operanti nei settori manifatturieri);

- nei gruppi di dimensioni medie o piccole attraverso un deciso orientamento verso politiche di consolidamento delle posizioni già occupate piuttosto che di estensione dei mercati di presenza (il saldo fra acquisizioni e cessioni è nettamente favorevole alle prime nelle aree, merceologiche o geografiche, già di forte presenza).

4. RAPPORTI INTERNAZIONALI

COMMISSIONE EUROPEA

Premessa

Nel corso del 1996 e nei primi mesi del 1997 sono state affrontate a livello comunitario importanti questioni di carattere generale riguardanti aspetti sia sostanziali che procedurali della politica della concorrenza: è stata adottata una Comunicazione della Commissione europea relativa alla riduzione delle ammende nei casi di intesa tra imprese e sono stati elaborati tre ulteriori progetti di Comunicazione riguardanti, rispettivamente, l'applicazione decentrata degli articoli 85.1 e 86 del Trattato da parte delle autorità antitrust nazionali, gli accordi di importanza minore e la definizione del mercato rilevante; è stato pubblicato un Libro verde della Commissione sulle restrizioni verticali della concorrenza; è continuato presso il Consiglio il processo di revisione del Regolamento n. 4064/89 sulle operazioni di concentrazione.

Per quanto concerne la dimensione internazionale della politica comunitaria, sono proseguiti presso il Consiglio i lavori di elaborazione di un accordo di cooperazione bilaterale tra Unione europea e Canada in materia di concorrenza e sono stati avviati negoziati per la predisposizione di un secondo accordo di cooperazione con gli Stati Uniti; è continuata l'attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza in favore dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale; è stato ulteriormente approfondito il dibattito sulle prospettive della cooperazione internazionale in materia di concorrenza.

All'elaborazione della politica comunitaria relativa a tutte le menzionate questioni hanno contribuito in misura significativa, in collaborazione con la Commissione europea, le autorità antitrust degli Stati membri. Queste ultime hanno inoltre partecipato ai lavori dei Comitati consultivi in relazione ai singoli casi di intesa, abuso di posizione dominante e operazione di concentrazione analizzati dalla Commissione.

Infine, va menzionata l'adozione da parte della Commissione, nel giugno 1996, di un'importante Comunicazione sulle sanzioni da applicare agli Stati Membri

inottemperanti alle prescrizioni della Corte di Giustizia in caso di accertato inadempimento a uno degli obblighi discendenti dal Trattato.

Le decisioni della Commissione

Nel 1996 la Commissione ha assunto dieci decisioni formali in applicazione degli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CE. Si tratta, in particolare, di quattro decisioni di divieto e di un caso di attestazione negativa ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, di quattro esenzioni individuali ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 e di un caso di accertata violazione del combinato disposto degli articoli 86 e 90 del Trattato.

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
Adalat (10.1.96)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L201 (9.8.96)
Lufthansa/SAS (16.1.96)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L54 (5.3.96)
Fenex (5.6.96)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L181 (20.7.96)
BNP/Dresdner Bank (24.6.96)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L188 (27.7.96)
Atlas (17.7.96)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L239 (19.9.96)
GlobalOne (17.7.96)	art. 85.3 (esenzione)	GUCE L239 (19.9.96)
Ferry Operators (30.10.96)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L26 (29.1.97)
Novalliance/Systemform (4.12.96)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L47 (18.2.96)
GSM Espagne (18.12.96)	artt. 86 e 90 (divieto)	GUCE L76 (18.3.97)
Iridium (18.12.96)	art. 85.1 (attestazione negativa)	GUCE L16 (18.1.97)

Tra le decisioni di divieto ai sensi dell'articolo 85.1, due riguardano intese orizzontali e due intese verticali. In un primo caso, la Commissione è intervenuta nei confronti di una associazione olandese di imprese di spedizione che aveva diffuso tra le imprese affiliate un elenco di tariffe indicative, aggiornato annualmente. La Commissione ha in particolare osservato che, benché il numero degli operatori associati fosse limitato, tra loro vi erano imprese di grandi dimensioni, operanti anche in altri paesi, in grado di svolgere un ruolo di guida dei comportamenti sul mercato. L'intesa non è stata ritenuta meritevole di un'autorizzazione in deroga (FENEX). La seconda intesa orizzontale vietata consiste in una pratica concordata relativa agli aumenti dei prezzi, posta in essere da cinque imprese esercenti il servizio di traghetto per il trasporto merci su alcune rotte tra le coste orientali e meridionali del Regno Unito e le coste settentrionali di Francia, Belgio e Paesi Bassi. Gli elementi probatori dell'intesa

rinvenuti dalla Commissione, specie nel corso di ispezioni, riguardano incontri, telefonate e fax tra le diverse imprese volti a concordare gli aumenti tariffari (FERRY OPERATORS).

La Commissione ha inoltre vietato, come intesa verticale in violazione dell'articolo 85.1, la previsione da parte di un'importante impresa farmaceutica, nell'ambito di rapporti commerciali continuativi con grossisti francesi e spagnoli relativi alla fornitura di un farmaco, del divieto per i grossisti di effettuare esportazioni parallele del prodotto in altri Stati membri dove il prezzo di vendita era superiore. L'infrazione è stata ritenuta particolarmente grave in quanto atta a pregiudicare l'integrazione tra i mercati degli Stati membri; su questa base la Commissione ha applicato un'ammenda di 3 milioni di Ecu (ADALAT). E' stata ritenuta in violazione dell'articolo 85.1 anche la conclusione, da parte di un'impresa tedesca produttrice di apparecchiature per il trattamento dei documenti stampati da computer, di contratti di distribuzione esclusiva nei quali figuravano clausole che vietavano l'esportazione in territori diversi da quelli indicati nell'accordo e prevedevano la fissazione concordata dei prezzi di rivendita da parte del produttore e del distributore. Quantunque non fosse stata richiesta un'esenzione individuale, la Commissione ha comunque affermato che tali accordi non soddisfacevano i requisiti per un'esenzione ai sensi dell'articolo 85.3 ed ha comminato all'impresa produttrice un'ammenda di 100.000 Ecu (SYSTEMFORM-NOVALLIANCE).

Per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 85.3 nel corso dell'anno, una prima esenzione individuale è stata concessa a un'impresa comune cooperativa costituita da Lufthansa e Scandinavian Airlines (SAS), alla quale queste ultime avrebbero attribuito l'esclusiva per lo svolgimento dei servizi di trasporto aereo di linea tra Germania e Scandinavia. L'impresa comune è stata autorizzata per dieci anni, subordinatamente a una serie di condizioni tra cui, al fine di prevenire la costituzione di barriere all'accesso su determinate rotte, la cessione di *slot* e la conclusione di accordi di *interlining* su richiesta di imprese concorrenti, nonché la cessazione dei preesistenti rapporti di cooperazione di Lufthansa e SAS con altre compagnie aeree (LUFTHANSA-SAS). Una seconda esenzione di durata decennale è stata concessa a un accordo di cooperazione tra Banque Nationale de Paris e Dresdner Bank, ritenuto restrittivo della concorrenza in quanto suscettibile di ridurre in misura significativa la concorrenza potenziale tra le due banche nei rispettivi mercati nazionali, ma atto a migliorare le condizioni di produzione e di distribuzione dei servizi a vantaggio degli utenti. La Commissione ha condizionato la concessione dell'esenzione all'eliminazione

dall'accordo di una clausola che conferiva ad entrambe le banche un diritto assoluto di veto circa la conclusione da parte di una di esse di accordi di cooperazione con concorrenti nazionali dell'altra; la portata di tale diritto di veto è stata limitata alla misura strettamente necessaria a impedire che un accordo di cooperazione con un'altra banca possa comportare la trasmissione del *know-how* ovvero di segreti commerciali scambiati nell'ambito dell'accordo di cooperazione tra BNP e Dresdner Bank (BNP-DRESDNER BANK). Infine, sono state concesse esenzioni individuali di durata quinquennale alla costituzione di due imprese comuni di natura cooperativa per la fornitura di servizi di telecomunicazione. La prima, Atlas, costituita da France Telecom e da Deutsche Telekom, la seconda, Global One, costituita dalla stessa Atlas e dalla società statunitense Sprint. In entrambi i casi l'autorizzazione è stata condizionata all'assunzione di specifici impegni da parte delle imprese coinvolte, al fine di assicurare il permanere di condizioni accettabili di concorrenza nei mercati interessati. Nella propria decisione la Commissione ha inoltre tenuto conto degli impegni assunti dai Governi francese e tedesco con riferimento al rispetto delle scadenze relative alla liberalizzazione dell'installazione e dell'uso delle infrastrutture alternative (luglio 1996), nonché alla liberalizzazione della telefonia vocale e delle reti pubbliche di telecomunicazioni (gennaio 1998), previste dalla direttiva CE/96/19 (ATLAS; GLOBAL ONE).

Infine, la Commissione ha adottato una decisione ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 3, nei confronti della Spagna, nella quale ha ritenuto che l'imposizione solo al secondo gestore GSM (Airtel Móvil S.A.) - unico concorrente di un'impresa pubblica in un mercato di recente apertura alla concorrenza - di un versamento iniziale di 85 miliardi di pesetas per ottenere il rilascio della licenza GSM abbia rappresentato un'infrazione al combinato disposto degli articoli 90.1 e 86 del Trattato. La Commissione ha pertanto richiesto che la Spagna adotti le misure necessarie per eliminare tale distorsione della concorrenza entro il 24 aprile 1997, tramite il rimborso del versamento iniziale a Airtel Móvil S.A. ovvero adottando misure correttive economicamente equivalenti a tale versamento (GSM SPAGNA).

Riguardo all'attività di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese in applicazione del Regolamento n. 4064/89, i casi oggetto di una decisione finale della Commissione nel corso del 1996 sono stati 119. In 113 casi, la concentrazione è stata dichiarata compatibile con il mercato comune: di questi, ben 109 casi sono stati conclusi nella prima fase della procedura, mentre in quattro casi la decisione di compatibilità

della concentrazione è stata adottata al termine della seconda fase, per tre operazioni subordinatamente all'assunzione di oneri e condizioni¹.

In tre casi la Commissione ha ritenuto che l'operazione notificata comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante ostacolando in modo significativo la concorrenza e ne ha vietato l'esecuzione (GENCOR-LONRHO; KESKO-TUKO; SAINT GOBAIN/WACKER CHEMIE/NOM)². I mercati coinvolti sono, rispettivamente, quelli del platino, dei beni di largo consumo e del carburo di silicio per la produzione metallurgica. Infine, in tre casi la Commissione ha provveduto a rinviare la trattazione dell'operazione alle autorità antitrust di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera b, del Regolamento n. 4064/89³.

Comunicazione della Commissione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi di intesa tra imprese

Nel luglio 1996 è stata adottata una Comunicazione nella quale vengono definite le condizioni alle quali le imprese che collaborano con la Commissione nel corso di indagini relative a intese restrittive della concorrenza possono evitare l'imposizione di ammende o beneficiare di riduzioni nel loro ammontare⁴. L'obiettivo perseguito dalla Commissione è quello di incentivare le imprese ad aiutarla a scoprire o a provare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza; iniziative analoghe sono state sperimentate già da diversi anni dal Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti.

A seconda del grado e del tipo di cooperazione prestato dalle imprese nell'attività di accertamento delle infrazioni al diritto della concorrenza, sono previsti tre distinti trattamenti privilegiati. In particolare, la Commissione assicura una riduzione pari

¹. KIMBERLY-CLARK/SCOTT PAPER, decisione del 16 gennaio 1996, GUCE L 183 del 23 luglio 1996; CIBA-GEIGY/SANDOZ, decisione del 17 luglio 1996; RTL/VERONICA/ENDEMOL, decisione del 17 luglio 1996, GUCE L 294 del 19 novembre 1996. Quest'ultimo caso riguarda la costituzione di un'impresa comune concentrativa, denominata Holland Media Groep. La decisione è stata assunta a seguito di modifiche strutturali (tra cui il ritiro di Endemol dall'impresa comune) apportate al progetto, che era stato precedentemente vietato dalla Commissione (GUCE L 134 del 5 giugno 1996).

². Decisioni del 24 aprile 1996, del 20 novembre 1996 e del 4 dicembre 1996.

³. GEHE/LLOYD CHEMISTS (prodotti farmaceutici), decisione del 22 marzo 1996; BAYERNWERK/ISARWERKE (distribuzione di energia elettrica), decisione del 25 novembre 1996; RWE/THYSSENGAS (distribuzione di gas naturale), decisione del 25 novembre 1996.

⁴. Comunicazione della Commissione sulla non imposizione o sulla riduzione delle ammende nei casi d'intesa tra imprese, GUCE C 207 del 18 luglio 1996.

almeno al 75% dell'ammontare dell'ammenda o la non imposizione della stessa all'impresa che: a) denunci un'intesa alla Commissione prima che questa abbia proceduto a un accertamento presso le imprese e qualora essa non disponga di informazioni sufficienti a dimostrare l'esistenza dell'intesa; b) sia la prima a fornire elementi determinanti che provino l'esistenza della stessa; c) abbia cessato di partecipare all'intesa al più tardi al momento della denuncia; d) assicuri alla Commissione tutte le informazioni di cui dispone e una cooperazione permanente e totale per tutto il corso dell'indagine; e) non abbia indotto altre imprese a partecipare all'intesa, né svolto un ruolo di iniziazione o determinante nell'attività illecita. Riduzioni comprese tra il 50% e il 75% sono previste per l'impresa che, soddisfatte le condizioni richieste alle lettere comprese da b) a e), denunci un'intesa solo dopo che la Commissione abbia proceduto ad accertamenti presso le imprese partecipanti all'intesa senza tuttavia ottenere elementi informativi tali da giustificare l'apertura di un procedimento. Infine l'impresa che, prima dell'invio di una comunicazione degli addebiti, fornisca alla Commissione elementi probatori che contribuiscono a confermare la sussistenza di un'infrazione o che, dopo aver ricevuto la medesima comunicazione, informi la Commissione di non contestare i fatti materiali posti a fondamento delle accuse formulate, potrà beneficiare di riduzioni tra un minimo del 10% e un massimo del 50% dell'ammontare dell'ammenda che le sarebbe stata inflitta in assenza di cooperazione.

Nella Comunicazione viene precisato che l'impresa a cui non sia stata inflitta un'ammenda o che abbia beneficiato di una riduzione della stessa verrà comunque menzionata nella decisione finale come partecipante all'intesa. Inoltre, anche al fine di illustrare i motivi dell'omessa imposizione dell'ammenda o della sua riduzione, la decisione comunitaria conterrà riferimenti circa il ruolo di collaborazione svolto dalla medesima impresa.

Progetto di Comunicazione sull'applicazione decentrata delle regole di concorrenza.

Sono proseguiti i lavori per l'elaborazione di una Comunicazione volta a chiarire le condizioni e le procedure dell'applicazione decentrata degli articoli 85.1 e 85.3 del Trattato da parte delle autorità antitrust degli Stati membri. Nel settembre 1996 la Commissione, a seguito di riunioni con gli esperti nazionali e alla luce dei commenti da

essi formulati, ha pubblicato un progetto di Comunicazione in materia⁵, avviando una pubblica consultazione.

Uno degli aspetti più innovativi del progetto di Comunicazione rispetto alle versioni precedenti è rappresentato dall'enunciazione dei principi che costituiscono il fondamento dell'applicazione decentrata degli articoli 85.1 e 86, vale a dire (i) garantire che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini (articolo A del Trattato CE), (ii) il principio di sussidiarietà, per cui, al di fuori delle competenze esclusive della Commissione, questa interverrà soltanto se l'azione prevista può essere meglio realizzata a livello comunitario, a causa delle sue dimensioni e dei suoi effetti. Quando tale azione può essere realizzata "in maniera soddisfacente" a livello nazionale sarà l'autorità antitrust nazionale a dover intervenire (articolo 3B del Trattato CE).

Al fine di favorire una più ampia applicazione delle norme comunitarie di concorrenza e quindi una loro maggiore efficacia, vengono invitate le imprese a rivolgersi più frequentemente alle autorità garanti della concorrenza degli Stati Membri al fine di promuovere l'applicazione degli articoli 85, paragrafo 1, e 86. In questa prospettiva, il progetto di Comunicazione è volto a rendere noti "i criteri di ripartizione dei compiti e la metodologia di collaborazione tra dette autorità e la Commissione".

Con riferimento ai *criteri di riparto di competenza* tra Commissione e autorità nazionali, il progetto di Comunicazione - innovando rispetto alle precedenti versioni - configura il requisito dell'efficacia della tutela garantita dall'autorità antitrust nazionale nell'applicare gli articoli 85.1 e 86 (con specifico riferimento all'adeguatezza della sua organizzazione, nonché dei poteri istruttori e sanzionatori, ivi incluso il potere di disporre provvedimenti d'urgenza) come un presupposto generale dell'applicazione decentrata. I criteri di riparto propriamente detti si basano rispettivamente: (i) sugli effetti attuali o prevedibili dell'intesa o dell'abuso, che nel caso dell'applicazione decentrata devono essere essenzialmente nazionali; (ii) la natura dell'infrazione, che non deve essere di competenza esclusiva della Commissione (non deve trattarsi, in particolare, di intese notificate alla Commissione per ottenere una esenzione ai sensi dell'articolo 85.3 o di denunce finalizzate alla revoca di un'esenzione già concessa); (iii) l'assenza di un "interesse particolare per la Comunità, sotto il profilo giuridico ed economico". Il mancato soddisfacimento di quest'ultimo criterio sarebbe sufficiente a

⁵. GUCE C 262 del 10 settembre 1996.

rendere un caso di competenza della Commissione. Si tratterebbe in particolare dei casi concernenti: (i) questioni economiche che possano coinvolgere rilevanti interessi di soggetti appartenenti ad altri Stati membri; (ii) imprese pubbliche ovvero destinatarie di diritti speciali ed esclusivi (ai sensi dell'articolo 90.1 del Trattato) o anche imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi natura di monopolio fiscale (ai sensi dell'articolo 90.2).

Con riferimento *alle procedure di cooperazione tra Commissione e autorità nazionali*, nel progetto viene richiamato il principio dell'intervento, per quanto possibile, di un'unica autorità in merito a un caso. In particolare, in relazione al *decentramento di denunce ricevute dalla Commissione*, viene anzitutto ribadito il concetto che in relazione a fattispecie riconducibili all'articolo 85.1 (e non di competenza esclusiva della Commissione) e all'articolo 86 del Trattato, le autorità nazionali godono di una competenza concorrente e possono esaminare tali fattispecie direttamente ovvero su richiesta della Commissione, laddove questa ravvisi l'assenza di un "sufficiente interesse comunitario". In relazione invece al *decentramento di intese notificate alla Commissione*, innovando rispetto alle precedenti versioni, l'attuale progetto di Comunicazione afferma che, sussistendo la competenza esclusiva della Commissione ad applicare l'articolo 85.3, l'autore della notifica ha diritto di ottenere dalla Commissione una decisione sul merito della domanda, escludendo espressamente che possa farsi luogo a un rinvio del caso a un'autorità antitrust nazionale. L'attuale documento prevede infine una particolare procedura di coordinamento con le autorità nazionali nella diversa ipotesi delle cosiddette *notifiche dilatorie*, vale a dire di notifiche fatte dalle imprese alla Commissione successivamente all'inizio di una procedura da parte di un'autorità nazionale, ovvero nell'imminenza dell'apertura di tale procedura. In questi casi la Commissione potrà non esaminare la notifica in via prioritaria, lasciando all'autorità nazionale interessata la possibilità di svolgere la propria istruttoria.

Il progetto di Comunicazione chiarisce che nei casi di intesa e abuso rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario che un'autorità nazionale esamina di propria iniziativa o su denuncia, sulla base delle norme comunitarie di concorrenza e/o delle norme antitrust nazionali, le norme procedurali saranno pur sempre quelle del diritto nazionale. Viene infine richiamata la giurisprudenza delle Corti comunitarie sull'uniforme applicazione del diritto comunitario, che le autorità nazionali dovranno osservare nell'ambito di applicazione del diritto materiale della concorrenza, quali che siano le norme in concreto applicate (comunitarie e/o nazionali).

Progetto di revisione della Comunicazione della Commissione sugli accordi di importanza minore

Nel luglio 1996, la Commissione ha presentato al Comitato consultivo una proposta di modifica della Comunicazione del 1986 riguardante gli accordi di importanza minore per i quali viene esclusa l'applicabilità del divieto di cui all'articolo 85.1 del Trattato⁶; nel gennaio 1997 è stato pubblicato al riguardo un progetto di Comunicazione, che tiene conto di alcune osservazioni degli Stati membri⁷.

L'iniziativa della Commissione è volta a favorire le forme di cooperazione tra imprese che non abbiano un impatto anticoncorrenziale, a rendere più chiara e di più agevole applicazione la Comunicazione del 1986 e ad adeguarne i contenuti agli sviluppi del diritto comunitario della concorrenza. La Commissione, in questa prospettiva, dichiara espressamente che essa non avvierà alcuna procedura su accordi di importanza minore ai sensi della Comunicazione e che nessuna ammenda verrà inflitta alle imprese che abbiano omissso di notificare intese, valutate successivamente in violazione dell'articolo 85.1, ritenendole in buona fede rientranti tra quelle di importanza minore.

Secondo la giurisprudenza comunitaria, come noto, sono escluse dal divieto di cui all'articolo 85.1 del Trattato le intese che non restringono in modo sensibile la concorrenza oppure che non incidono negativamente in modo sensibile sul commercio tra Stati membri. La Commissione chiarisce che oggetto di attenzione del progetto di Comunicazione, a differenza di quanto avveniva nella Comunicazione del 1986, sono soltanto le intese che non comportano restrizioni sensibili della concorrenza e non anche quelle di importanza minore sotto il profilo del pregiudizio al commercio. Per queste ultime infatti, a differenza delle prime, non è possibile stabilire criteri quantitativi generalizzati idonei a escludere effetti negativi sugli scambi.

I criteri quantitativi indicati dal progetto di Comunicazione, al di sotto dei quali le intese sono considerate inidonee a ledere in modo sensibile la concorrenza, sono definiti con esclusivo riferimento alle quote di mercato dell'insieme delle imprese

⁶. Comunicazione della Commissione relativa ad accordi di importanza minore, GUCE C 231 del 19 settembre 1986.

⁷. GUCE C 29 del 30 gennaio 1997.

interessate e non più anche con riferimento a una soglia di fatturato complessivo delle imprese stesse⁸. Quest'ultimo criterio, che escludeva automaticamente le intese a cui partecipavano imprese di dimensione medio-grande dal riconoscimento dell'importanza minore, non era conforme né alla valutazione economica dell'impatto sulla concorrenza né alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Le soglie indicate nell'attuale progetto di Comunicazione si riferiscono alle quote di mercato complessive delle imprese partecipanti all'intesa, su ciascuno dei mercati interessati. Le quote che non devono essere superate sono, rispettivamente, del 5% per le intese orizzontali o per quelle "miste" (con elementi orizzontali e verticali) e del 10% per quelle verticali. Tale differenziazione, non prevista nella Comunicazione del 1986, è stata valutata favorevolmente dalla maggior parte delle autorità nazionali.

Inoltre, diversamente da quanto previsto nella precedente Comunicazione, la Commissione propone che anche al di sotto delle soglie *de minimis* l'applicabilità dell'articolo 85, paragrafo 1, non possa essere esclusa per le intese volte a fissare prezzi o quote di produzione o di vendita, ovvero a ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento.

Come nella precedente Comunicazione, è previsto che il riconoscimento dell'importanza minore non si estenda ai casi in cui la concorrenza è limitata dall'effetto cumulativo di reti parallele di accordi simili posti in essere da imprese concorrenti. Infine, la Commissione indica che per gli accordi a cui partecipino esclusivamente piccole e medie imprese⁹ essa non interverrà, anche qualora risultino superate le soglie *de minimis*, in base a un duplice ordine di considerazioni: da un lato, il fatto che tali accordi raramente incidono in modo sensibile sul commercio intra-comunitario e sulla concorrenza ai sensi dell'articolo 85.1; dall'altro, il fatto che comunque sarebbe carente un sufficiente interesse comunitario per dare luogo all'azione della Commissione. Resta, laddove un'intesa tra piccole e medie imprese abbia un sensibile impatto di restrizione della concorrenza, la possibilità dell'intervento delle autorità nazionali, ai sensi del diritto nazionale oppure, dove ne siano soddisfatti i requisiti, in applicazione

⁸. La Comunicazione del 1986 (modificata dalla Comunicazione del 23 dicembre 1994, GUCE C 368 del 1994) stabiliva come secondo requisito necessario, oltre alla quota di mercato, che il fatturato totale delle imprese partecipanti all'intesa non superasse 300 milioni di Ecu.

⁹. Come definite nell'allegato della Raccomandazione della Commissione del 3 aprile 1996, GUCE L 107 del 30 aprile 1996.

dell'articolo 85.1. Secondo il progetto di Comunicazione, le sole ipotesi in cui potrebbe sussistere un interesse comunitario, inducendo la Commissione a intervenire, sono (i) l'esistenza di reti di accordi simili; (ii) la circostanza che l'accordo tra piccole e medie imprese riguardi una quota "considerevole" del mercato rilevante.

Il dibattito sulle modifiche proposte dalla Commissione continuerà nel corso del 1997, in vista della pubblicazione di una nuova Comunicazione.

Proposta di Comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante

Nel luglio 1996, la Commissione ha avviato, nell'ambito di una riunione degli esperti in materia di concorrenza, una riflessione sulla definizione del mercato rilevante. L'intenzione manifestata dalla Commissione è quella di predisporre una Comunicazione sull'argomento, volta a illustrare i principi e la metodologia utilizzata nell'individuazione del mercato rilevante nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza.

La necessità di promuovere una riflessione in tal senso emerge dalla constatazione che le definizioni di mercato attualmente disponibili, contenute nel Formulario CO relativo alla notifica delle operazioni di concentrazione ai sensi del Regolamento n. 4064/89 e nel Formulario A/B relativo alla forma, al contenuto e alle altre modalità delle domande e notificazioni presentate in forza del Regolamento n. 17/62, non risultano sufficienti a risolvere i numerosi interrogativi che sorgono quando si tratta di individuare il mercato rilevante. L'adozione da parte della Commissione di una Comunicazione che affronti tale argomento in modo unitario e sistematico, fornendo nozioni rigorose e modalità di applicazione trasparenti, può contribuire ad aumentare il grado di certezza giuridica a vantaggio delle imprese e, più in generale, di tutti i soggetti coinvolti nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza.

Nel documento preliminare presentato dalla Commissione viene evidenziato il carattere strumentale della nozione di mercato rilevante nell'attività di tutela della concorrenza. La definizione del mercato è, infatti, funzionale all'esame sistematico dei fattori che possono limitare il potere di mercato delle imprese. Dopo aver precisato che il mercato rilevante ha due dimensioni, quella del prodotto e quella geografica, che vanno considerate contestualmente, viene affermato che il principale elemento da considerare nella definizione del mercato rilevante è rappresentato dalla sostituibilità dal

lato della domanda e solo in circostanze particolari a tale criterio occorre affiancare l'analisi della sostituibilità dal lato dell'offerta. Si tratta in particolare dei casi in cui quest'ultima eserciti una pressione concorrenziale sui comportamenti di impresa equiparabile, per immediatezza ed efficacia, alla sostituibilità dal lato della domanda. Tale evenienza si presenta allorché vi siano imprese in grado di convertire la loro capacità produttiva in un breve lasso di tempo, senza dover sopportare costi o rischi supplementari. In tal caso, infatti, l'offerta aggiuntiva disponibile costituirebbe un elemento di disciplina dei comportamenti concorrenziali delle imprese. Qualora, invece, la conversione della capacità produttiva richieda modifiche sostanziali della stessa, revisioni delle decisioni strategiche e tempi relativamente lunghi, gli effetti della sostituibilità dal lato dell'offerta dovrebbero essere presi in considerazione in un momento successivo alla definizione del mercato rilevante, nel contesto dell'analisi della concorrenza potenziale.

Per quanto concerne, infine, la metodologia da seguire per utilizzare l'evidenza empirica al fine dell'individuazione del mercato, la Commissione mostra un atteggiamento di sostanziale apertura, volto a valorizzare in modo sistematico tutte le informazioni rilevanti di volta in volta disponibili in relazione ai singoli casi in esame.

Il processo di revisione del Regolamento n. 4064/89 sulle operazioni di concentrazione

Nel corso dell'anno, le proposte avanzate dalla Commissione nel Libro Verde del 31 gennaio 1996 sulla revisione del Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione¹⁰ sono state al centro di un ampio dibattito, a cui hanno partecipato gli esperti di concorrenza degli Stati membri, svoltosi in una serie di riunioni dapprima presso la Commissione e successivamente presso il Consiglio. Le questioni più discusse hanno riguardato la riduzione delle soglie di fatturato al di sopra delle quali un'operazione assume "dimensione comunitaria", la soluzione del problema delle notifiche multiple di una medesima operazione a più autorità nazionali e il trattamento delle imprese comuni strutturali.

Sulla prima questione, l'Autorità italiana ha dato il suo appoggio alla proposta contenuta nel Libro Verde di abbassare le attuali soglie di fatturato, rispettivamente, da

¹⁰. COM(96)19.

5 a 2 miliardi di Ecu per il fatturato annuo a livello mondiale dell'insieme delle imprese interessate e da 250 a 100 milioni di Ecu per il fatturato annuo a livello comunitario di almeno due imprese interessate, ferma restando la cosiddetta regola dei due terzi prevista dall'articolo 1 del Regolamento. Tuttavia, già dai commenti scritti al Libro Verde era emersa la mancanza di un sufficiente consenso da parte degli Stati membri in merito alla proposta.

Riscontrata la difficoltà di giungere ad un accordo in merito alla riduzione delle soglie, il dibattito si è incentrato sulla proposta del Libro Verde per la soluzione del problema delle notificazioni multiple a cui una stessa operazione (non avente dimensione comunitaria) può essere soggetta presso diverse autorità nazionali, in applicazione delle rispettive normative di controllo delle concentrazioni. La proposta originaria della Commissione consisteva nel fare rientrare nella propria competenza esclusiva operazioni che altrimenti sarebbero soggette a notifiche multiple in almeno tre Stati membri, qualora i relativi fatturati fossero ricompresi tra le attuali soglie comunitarie e altre soglie minori, ad esempio 2 miliardi di Ecu su scala mondiale e 100 milioni su scala comunitaria. La proposta prevedeva una fase incidentale di rinvio alle autorità antitrust nazionali per consentire loro di valutare la sussistenza di un obbligo ovvero di una facoltà di notifica dell'operazione in base alle norme nazionali.

Rilevando la disparità di trattamento a cui sarebbero state soggette, sulla base di questa proposta, operazioni analoghe in funzione delle diverse previsioni delle normative nazionali sulle concentrazioni, nonché le difficoltà procedurali connesse al previsto coinvolgimento delle autorità nazionali nella verifica della sussistenza della dimensione comunitaria di un'operazione, l'Autorità italiana ha suggerito una soluzione alternativa al problema. Questa si basa fondamentalmente sull'inserimento nell'articolo 1 del Regolamento di un criterio aggiuntivo, rispetto a quello vigente, nonché autosufficiente per l'attribuzione della dimensione comunitaria a un'operazione di concentrazione, basato su due elementi:

- un fatturato mondiale superiore a 2 miliardi di Ecu;
- un fatturato totale realizzato da ciascuna di almeno due delle imprese interessate in almeno tre Stati membri superiore ad una soglia da determinarsi.

La proposta italiana ha trovato un significativo supporto nella posizione espressa dalla Germania; successivamente all'Italia essa ha infatti presentato una proposta di

modifica del Regolamento in relazione alla trattazione delle notifiche multiple di analogo tenore.

Con riferimento invece alla disciplina comunitaria applicabile alle imprese comuni cooperative e concentrative, le preferenze degli Stati membri si sono orientate verso una maggiore uniformità della disciplina delle imprese comuni cooperative "strutturali"¹¹ rispetto a quella delle imprese comuni concentrative, optando alcuni per l'adozione di una disciplina comune (quella del Regolamento n. 4064/89) sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, altri, tra cui l'Autorità, solo per un'equiparazione delle procedure di controllo.

All'esito delle consultazioni sul Libro Verde, nel settembre 1996 la Commissione ha inviato al Consiglio e al Parlamento europeo una Comunicazione relativa alla revisione del Regolamento n. 4064/89¹², accompagnata da due distinte ma complementari proposte di modifica, basate rispettivamente, per quanto concerne la riduzione delle soglie e le notifiche multiple, sull'articolo 1, paragrafo 3 del Regolamento¹³ e, per quanto riguarda le rimanenti modifiche, sugli articoli 87 e 235 del Trattato¹⁴. Essa ha proposto una versione attenuata della riduzione delle soglie (3 miliardi di ECU per il fatturato complessivo mondiale e 150 milioni di ECU per il fatturato comunitario di almeno due imprese interessate, ferma restando la cosiddetta regola dei due terzi), ripresentando inoltre la proposta sulle notifiche multiple contenuta nel Libro Verde. Per la disciplina delle imprese comuni strutturali, siano esse cooperative o concentrative, la Comunicazione ha proposto che, in quanto aventi dimensione comunitaria, esse siano soggette alle procedure del Regolamento n. 4064/89 e quindi alla competenza esclusiva della Commissione; sotto il profilo sostanziale, le imprese comuni cooperative verrebbero valutate, qualora non siano suscettibili di comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati rilevanti, anche in base all'articolo 85 del Trattato.

¹¹. Si tratta delle imprese comuni a pieno titolo aventi natura di cooperazione nonché di talune imprese comuni a titolo parziale prive di accesso al mercato, quali in particolare imprese comuni per la ricerca e lo sviluppo o per la produzione. Cfr. Libro Verde, nota 26.

¹². COM(96)313 def. del 13 settembre 1996.

¹³. Questa disposizione infatti consente una revisione delle soglie di fatturato a maggioranza qualificata del Consiglio, su proposta della Commissione.

¹⁴. Tali articoli richiedono l'unanimità del Consiglio.

A seguito di questa Comunicazione, la discussione sulla revisione del Regolamento si è spostata al Consiglio, suscitando anche in tale sede un acceso dibattito. La Presidenza irlandese, di turno al Consiglio nel secondo semestre 1996, ha provveduto a elaborare un testo consolidato delle proposte della Commissione, tenendo conto di successive elaborazioni sulla proposta italiana avanzate da talune delegazioni nazionali in relazione alle notifiche multiple nonché delle posizioni espresse nel corso dei gruppi di lavoro. Nel novembre 1996, il Consiglio Industria prendeva atto della mancanza di una maggioranza qualificata in favore della riduzione delle soglie di fatturato stabilite dall'articolo 1 del Regolamento, rilevando invece che la maggioranza delle delegazioni nazionali si era espressa a favore di una soluzione del problema delle notifiche multiple secondo le linee tracciate dalle proposte italiana e tedesca, nonché dalla stessa Presidenza. Il Consiglio esprimeva quindi il proprio assenso alla predisposizione di un meccanismo per il trattamento delle notifiche multiple secondo le predette linee.

Su richiesta di alcune delegazioni nazionali, la Commissione ha avviato sul finire del 1996, con la collaborazione delle autorità nazionali di concorrenza e delle imprese, una raccolta di informazioni sulle operazioni di concentrazione realizzate nel 1995 e 1996 che hanno comportato una notifica in almeno tre Stati membri, al fine di disporre di dati che consentano di individuare il livello più opportuno delle soglie di fatturato al fine di risolvere il problema delle notifiche multiple.

Libro Verde della Commissione sulle restrizioni verticali della concorrenza

La Commissione CE ha adottato nel gennaio 1997 un Libro verde sulle restrizioni verticali della concorrenza, diretto ad avviare un ampio dibattito pubblico sull'applicazione dell'articolo 85, paragrafi 1 e 3, del Trattato CE alle intese verticali. Tale dibattito è propedeutico alla revisione dei due Regolamenti comunitari n. 1983/83 e n. 1984/83 in materia, rispettivamente, di accordi di distribuzione esclusiva e di acquisto esclusivo, che vengono a scadenza il 31 dicembre 1997.

Il documento della Commissione, pur senza escludere esplicitamente la considerazione di un maggior numero di tipi di intese verticali (ad esempio tra produttori intermedi e produttori finali), si occupa principalmente di intese tra produttori e distributori, tra cui in particolare gli accordi di distribuzione esclusiva, di acquisto

esclusivo, di franchising e di distribuzione selettiva. Esso è suddiviso in otto parti, dedicate rispettivamente:

- i. alla descrizione della recente evoluzione del settore della distribuzione commerciale e dei rapporti tra industria e distribuzione in Europa;
- ii. ai risultati dell'analisi economica riguardo agli effetti delle intese verticali sulla concorrenza e sull'integrazione dei mercati;
- iii. al vigente assetto normativo comunitario in materia di intese verticali e alle competenze della Commissione, dei giudici e delle autorità nazionali in materia;
- iv. ai criteri seguiti dalla Commissione nell'applicare le norme esistenti alle intese verticali;
- v. ai vantaggi della attuale politica comunitaria in materia di intese verticali;
- vi. a un confronto della politica comunitaria in materia di intese verticali con le politiche seguite dagli Stati membri e da paesi terzi;
- vii. ai risultati di una serie di interviste condotte dalla Commissione con imprese, associazioni di consumatori e accademici circa la politica comunitaria in materia di intese verticali;
- viii. alle opzioni di riforma del sistema vigente individuate dalla Commissione.

Per quanto riguarda gli aspetti più strettamente connessi alla valutazione concorrenziale delle intese, la Commissione evidenzia che ormai è generalmente riconosciuto che l'impatto concorrenziale di un'intesa verticale sul mercato dipende strettamente dalla struttura dello stesso: "effetti anticoncorrenziali sono plausibili solo quando la concorrenza *interbrand* è debole e quando esistono barriere all'entrata al livello della produzione o a quello della distribuzione". In particolare, i possibili effetti anticoncorrenziali delle intese verticali consistono nell'innalzare barriere all'entrata o nell'attenuare la concorrenza orizzontale in mercati oligopolistici. Essa sottolinea tra l'altro che le singole clausole di un'intesa non hanno di per sé un effetto positivo o negativo sulla concorrenza o sull'integrazione dei mercati: l'analisi concorrenziale pertanto deve concentrarsi non sulla forma dell'intesa ma sull'esame del suo impatto sul mercato, tenendo conto della struttura di quest'ultimo. Inoltre, per entrare in un mercato spesso sono necessari investimenti significativi che possono essere realizzati soltanto in presenza di adeguati incentivi per le parti; la valutazione dell'impatto delle intese sul mercato deve tenere conto di questo aspetto.

Il Libro Verde contiene una breve descrizione della normativa comunitaria vigente in materia di intese, con particolare riferimento ai Regolamenti di esenzione per categoria ai sensi dell'articolo 85.3. Per quanto concerne la prassi della Commissione in materia di intese verticali, è noto che quest'ultima ha dato un'interpretazione molto ampia della nozione di restrizione della concorrenza di cui all'articolo 85.1 con riferimento alle intese verticali, considerando tendenzialmente restrittivo, senza tenere conto dell'impatto dell'intesa sul mercato, ogni vincolo posto alla libertà di azione di una delle parti. La giurisprudenza comunitaria, peraltro, ha sostenuto in numerose occasioni che comportano una violazione dell'articolo 85.1 soltanto i casi che hanno un impatto sostanziale di restrizione della concorrenza sul mercato. Dato questo contesto, la Commissione descrive la propria prassi applicativa come segue:

- gli accordi che soddisfano le condizioni di cui alla Comunicazione sugli accordi di importanza minore sono considerati tali da ricadere al di fuori del divieto di cui all'articolo 85.1;
- al di sopra di tali soglie, alcuni tipi di accordi sono di fatto considerati di per sé in violazione dell'articolo 85.1:
 - a) gli accordi di fissazione verticale del prezzo;
 - b) gli accordi di distribuzione che istituiscono una protezione territoriale assoluta per i distributori che detengono un'esclusiva territoriale. Si tratta dei casi in cui viene limitata la facoltà dei distributori di soddisfare ordini, non attivamente sollecitati, provenienti dall'esterno del territorio di competenza (vendite passive), o viene impedito a intermediari di comperare da un distributore esclusivo per vendere in un altro territorio;
- al di fuori di queste fattispecie, la Commissione compie un'analisi caso per caso dell'impatto della singola intesa, o di una pluralità di intese simili, sul mercato.

Dal confronto con la politica in materia di intese verticali seguita nel diritto nazionale degli Stati membri emerge che, rispetto a quanto avviene nell'applicazione dell'articolo 85, in Francia, Italia, Regno Unito e Germania, oltre che negli Stati Uniti e in Canada, viene dato un maggiore peso all'analisi economica nel valutare sin dall'inizio se un'intesa sia restrittiva della concorrenza e quindi vietata. Inoltre, nei maggiori paesi non viene utilizzato un sistema di notifiche simile a quello previsto dal Regolamento n. 17/62, ritenuto non efficiente in termini di utilizzo delle risorse; soltanto un numero molto ristretto di casi di intese verticali viene analizzato ogni anno in ciascuno di questi contesti nazionali. La Commissione, d'altro canto, giustifica la

diversità del proprio approccio in relazione all'esigenza di favorire l'integrazione tra mercati nazionali.

Nel Libro Verde sono infine indicate alcune possibili evoluzioni del sistema vigente. La Commissione fissa preliminarmente alcuni punti che non intende porre in discussione:

- essa intende considerare solo opzioni che si situino nell'ambito dell'articolo 85 così come interpretato dalle Corti europee;
- la protezione territoriale assoluta e la fissazione verticale dei prezzi, secondo quanto affermato dalla Commissione, "non solo continueranno a rientrare nel divieto *per se* ai sensi dell'articolo 85.1, ma è improbabile che siano autorizzate in deroga" ai sensi dell'articolo 85.3.

Le opzioni individuate dalla Commissione sono le seguenti:

- opzione 1: mantenere il sistema vigente;
- opzione 2: modificare esclusivamente i termini dei Regolamenti relativi alle esenzioni per categoria al fine di *estenderne* l'ambito di applicazione e renderli più flessibili;
- opzione 3: modificare esclusivamente i termini dei Regolamenti relativi alle esenzioni per categoria, al fine di *restringerne* l'ambito di applicazione (l'esenzione verrebbe eliminata al di sopra di una data quota di mercato, pari ad esempio al 40%). Viene peraltro prospettata la possibilità di condizionare il beneficio dell'esenzione all'assenza di "discriminazione di prezzo" tra Stati membri.
- opzione 4: introdurre, prima attraverso una Comunicazione e poi eventualmente attraverso un Regolamento, una presunzione relativa di compatibilità con l'articolo 85.1 (*negative clearance presumption*) per le intese verticali in cui la quota di mercato delle parti sia inferiore a una data soglia (20%). La presunzione di compatibilità con l'articolo 85.1 ammetterebbe prova contraria qualora siano rilevanti particolari condizioni di mercato (oligopolio, barriere all'entrata, ridotto grado di integrazione dei mercati nazionali, impatto cumulativo di una pluralità di accordi paralleli dello stesso tipo). Al di sopra della soglia del 20%, l'opzione

4 è compatibile sia con l'opzione 2 (Regolamenti di esenzione più flessibili) sia con l'opzione 3 (riduzione dell'ambito di applicazione dei Regolamenti di esenzione).

Nell'ambito del primo Forum europeo della concorrenza tenutosi a Bruxelles nel 1995, l'Autorità italiana aveva sostenuto l'opportunità di un approfondimento delle condizioni in cui un'intesa verticale può avere un impatto economico sul mercato restrittivo della concorrenza e negativo dal punto di vista dell'integrazione dei mercati. Per quanto riguarda la restrizione della concorrenza, essa ha sottolineato che soltanto in presenza di imprese dotate individualmente o collettivamente di un significativo potere di mercato (un'elevata quota di mercato è condizione necessaria, ma non sufficiente, da questo punto di vista) accordi verticali di esclusiva possono avere un impatto anticoncorrenziale sul mercato, aumentando il potere monopolistico delle imprese coinvolte. Ma anche per quanto concerne l'obiettivo dell'integrazione dei mercati va osservato che imprese non dotate, individualmente o collettivamente, di potere di mercato ben difficilmente possono ostacolare l'integrazione economica tramite accordi di tipo verticale. Pertanto, una valutazione delle condizioni economiche in cui viene posta in essere un'intesa verticale, che non si limiti a una ricognizione degli aspetti formali della stessa, è funzionale ad entrambi gli obiettivi della politica comunitaria della concorrenza. L'Autorità ha quindi sostenuto l'opportunità, nell'attuazione dell'articolo 85, di limitare l'ambito di applicazione del divieto di cui al paragrafo 1 alle intese verticali suscettibili di avere un impatto concorrenziale negativo sul mercato. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità intende compiere la valutazione, da un punto di vista sia sostanziale che procedurale, dei meriti delle diverse opzioni di riforma della politica comunitaria in materia di intese verticali presentate nel Libro Verde della Commissione.

Predisposizione di un accordo di cooperazione con il Canada e di un nuovo accordo con gli Stati Uniti

Nel periodo considerato, l'Autorità ha partecipato a numerose riunioni presso la Commissione e il Consiglio nel corso delle quali sono state discusse le successive versioni di un accordo di cooperazione bilaterale in materia di concorrenza con il Canada e l'avvio di un negoziato per la conclusione di un nuovo accordo di cooperazione con gli Stati Uniti. Entrambe le iniziative si inquadrano nell'ambito di una strategia generale della Commissione volta a favorire la collaborazione con le autorità

della concorrenza di paesi terzi, per consentire un'applicazione sempre più efficace delle discipline antitrust previste nei rispettivi ordinamenti in relazione a fattispecie anticoncorrenziali di portata internazionale.

L'accordo con il Canada, che dovrebbe essere sottoscritto entro il 1997, da un punto di vista sostanziale presenta notevoli analogie con l'accordo con gli Stati Uniti ratificato dal Consiglio e dalla Commissione dell'Unione Europea nel 1995¹⁵, in particolar modo con riferimento ai cosiddetti strumenti di cortesia positiva e negativa (*positive comity* e *negative comity*). Il nuovo negoziato con gli Stati Uniti è volto a integrare il contenuto dell'accordo attualmente in vigore, nel senso di rafforzare lo strumento della cortesia positiva e il coordinamento delle attività della Commissione e delle autorità antitrust americane.

Assistenza tecnica ai paesi dell'Europa centrale e orientale

I paesi dell'Europa centrale e orientale (compresi i paesi baltici) sono tenuti in base a trattati internazionali, definiti "accordi europei", ad adottare e applicare una normativa della concorrenza in linea con quella comunitaria. In questo contesto vengono intraprese a livello comunitario diverse azioni di assistenza tecnica, finalizzate a facilitare l'integrazione tra il diritto della concorrenza dei paesi dell'Europa centrale e orientale e quello comunitario, anche in vista dell'adesione alla Comunità di alcuni paesi associati.

A questo fine la Commissione non solo offre assistenza giuridica e finanziamenti all'acquisto di materiali (quali libri, riviste, software), ma organizza anche azioni di formazione per funzionari delle autorità antitrust, magistrati ed accademici di questi paesi. Il secondo programma di formazione collettiva per funzionari delle autorità antitrust nazionali dei paesi dell'Europa centrale e orientale, realizzato nell'autunno 1996 in parte a Bruxelles e in parte presso le autorità della concorrenza degli Stati membri, ha riguardato sia le tematiche della concorrenza che quelle degli aiuti di Stato. Al programma di formazione in materia di concorrenza presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno partecipato funzionari della Repubblica Slovacca e della Polonia.

¹⁵. GUCE L 95 del 27 aprile 1995.

Cooperazione internazionale, commercio e concorrenza

Nel corso dell'anno sono continuati i lavori del Gruppo di Lavoro sulla Cooperazione Internazionale costituito nel 1995 anche sulla base delle conclusioni del cosiddetto Rapporto Van Miert¹⁶ con il compito di approfondire alcune questioni tecniche al fine di migliorare l'efficacia pratica degli accordi bilaterali tra paesi. I lavori del Gruppo hanno avuto ad oggetto tre principali questioni: la ricognizione e l'analisi della situazione prevalente negli Stati membri circa lo scambio di informazioni, la natura confidenziale delle stesse e l'eventuale esistenza di forme di collaborazione e/o di meccanismi di cortesia positiva con altre autorità antitrust; l'individuazione degli obiettivi da perseguire per accrescere la cooperazione; l'individuazione dei possibili strumenti da adottare. Sul finire del 1996, l'attenzione del gruppo di lavoro si è concentrata sul tema della cooperazione orizzontale tra autorità di concorrenza degli Stati membri, riscontrando un crescente e generalizzato interesse a trovare strumenti e procedure che consentano di realizzare forme efficaci di collaborazione pur nel rispetto dei diritti di difesa e di riservatezza delle imprese.

Nel 1996 la Commissione, in considerazione dei rapidi processi di liberalizzazione degli scambi e di globalizzazione dell'economia, ha proposto la costituzione di un gruppo di studio presso l'Organizzazione Mondiale per il Commercio con il compito di approfondire i rapporti tra commercio e concorrenza al fine di individuare come impedire in modo efficace le varie possibili distorsioni del funzionamento del mercato nel sistema mondiale degli scambi¹⁷. La conferenza ministeriale di Singapore del 1996 ha approvato la costituzione del gruppo di studio, che identificherà alcune tematiche destinate a essere ulteriormente approfondite nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

Comunicazione sulle sanzioni contro gli Stati membri inadempienti ai sensi dell'articolo 171 del Trattato

Ai sensi dell'articolo 171 del Trattato CE, ogni Stato membro è tenuto a dare esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia che accertino l'inadempimento da parte

¹⁶. Rapporto intitolato "Politica della concorrenza nel nuovo ordine del commercio: rafforzamento delle norme e della cooperazione internazionale", discusso alla riunione del 17 ottobre 1995.

¹⁷. Comunicazione della Commissione al Consiglio del 18 giugno 1996, "Verso un quadro internazionale di regole in materia di concorrenza", COM (96) 284 finale.

propria ad uno degli obblighi del Trattato. Laddove lo Stato membro non adotti le misure prescritte, la Commissione può adire nuovamente la Corte di Giustizia, chiedendole di irrogare nei confronti di tale Stato una sanzione pecuniaria, secondo la richiesta formulata dalla stessa Commissione.

In una Comunicazione adottata il 5 giugno 1996¹⁸, la Commissione ha illustrato i criteri da essa seguiti per determinare l'ammontare della predetta sanzione pecuniaria, che comprendono la gravità dell'infrazione, la sua durata e la necessità di assicurare alla sanzione un consistente effetto dissuasivo. Sulla base di questi criteri la Commissione ha recentemente esplicitato il metodo da essa seguito nel calcolo della sanzione¹⁹. Questo si basa su un importo forfettario uniforme - fissato nella misura di 500 Ecu per ogni giorno di ritardo - a cui vanno applicati coefficienti moltiplicatori connessi alla gravità dell'infrazione, alla sua durata e a un fattore specifico, relativo al singolo Stato membro, che tiene conto sia del prodotto interno lordo, sia del numero di voti di cui ciascuno Stato dispone al Consiglio, al fine di considerare il contributo effettivo del singolo paese all'elaborazione del diritto comunitario nei cui confronti si è verificata l'infrazione.

¹⁸. GUCE C 242 del 21 agosto 1996.

¹⁹. GUCE C 63 del 28 febbraio 1997.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso dell'ultimo anno l'OCSE ha sottoposto all'esame dei paesi membri un'ampia gamma di problematiche connesse con la politica della concorrenza, la riforma della regolamentazione e la liberalizzazione del commercio internazionale.

Particolare impegno è stato profuso nell'analisi delle politiche di riforma della regolamentazione nei paesi OCSE. L'intera organizzazione è stata coinvolta nella stesura di un progetto "orizzontale" che si è articolato in una serie di contributi relativi ai vari aspetti delle regolamentazioni di natura economica che influenzano, e spesso ostacolano ingiustificatamente, l'operare dei meccanismi di mercato. Principale obiettivo del progetto è di suggerire politiche pubbliche volte a riformare i meccanismi regolamentativi, possibilmente rendendoli più efficienti e meno diffusi e penetranti.

In particolare, anche in considerazione delle scadenze piuttosto ravvicinate previste per il completamento del progetto e della disponibilità di competenze specifiche già presenti nel Segretariato, sono state esaminate le problematiche relative ai settori agro-alimentare, dell'elettricità, delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e dei servizi professionali oltre che alcune questioni di carattere più generale, quali la fissazione di standard tecnici, la tutela dei consumatori e, infine, i rapporti tra grado di concorrenza sul mercato e crescita economica, con particolare riguardo all'innovazione e agli scambi internazionali. Il progetto, che si è concluso nei primi mesi del 1997, è destinato a fornire la base per una serie di raccomandazioni che saranno trasmesse alla riunione interministeriale dei paesi OCSE che si terrà a giugno di quest'anno.

Un ruolo importante in questa iniziativa è stato svolto dal Comitato "Diritto e Politica della Concorrenza" che ha coordinato le varie fasi del progetto, chiamando i paesi membri a discutere e a commentare, nel corso delle riunioni del Comitato e dei suoi gruppi di lavoro, le analisi e le proposte elaborate dal Segretariato OCSE.

In questo contesto, notevole è stato il contributo del gruppo di lavoro "Concorrenza e regolamentazione" che, oltre a dibattere ampiamente dei contenuti del progetto "orizzontale", ha organizzato una tavola rotonda sulla riforma della regolamentazione nel settore dell'energia elettrica alla quale sono stati invitati a partecipare anche i responsabili della regolamentazione di settore dei paesi membri. La

tavola rotonda ha consentito di esaminare nei dettagli la situazione normativa e di mercato dei paesi membri nonché alcune esperienze avanzate in materia di riassetto e liberalizzazione dell'industria elettrica realizzate nel Regno Unito, nei paesi scandinavi, in Nuova Zelanda, in Australia e negli Stati Uniti.

Il gruppo di lavoro ha inoltre coordinato la realizzazione di un questionario, distribuito agli organismi nazionali di tutela della concorrenza dei paesi membri, volto a fare il punto sulle loro attività consultive di promozione della concorrenza. Dalle risposte è emerso, tra l'altro, oltre a una notevole omogeneità nei settori d'intervento (trasporti, servizi professionali, servizi pubblici, commercio, prodotti agricoli), lo stretto collegamento tra l'efficacia delle iniziative di promozione della concorrenza e la presenza, nel settore interessato, di interventi specifici di applicazione della normativa antitrust. I risultati dell'inchiesta sono stati poi integrati nel capitolo del progetto sulla riforma della regolamentazione dedicato ai rapporti tra concorrenza e tutela del consumatore.

Altre rilevanti iniziative di discussione e di confronto tra paesi membri sono state organizzate dal Comitato "Diritto e Politica della Concorrenza" sui temi della politica della concorrenza nei mercati ad alto contenuto tecnologico, della tutela della concorrenza nei mercati connessi con la commercializzazione degli eventi sportivi, delle pratiche di fissazione dei prezzi minimi (*resale price maintenance*) e della presenza di esenzioni antitrust alle piccole e medie imprese.

La tavola rotonda sulla tutela della concorrenza nei mercati innovativi si è basata principalmente sul contributo della Federal Trade Commission statunitense che ha sviluppato, anche attraverso un vasto processo di consultazione con gli operatori del settore, un elaborato apparato concettuale per l'analisi dei problemi della concorrenza nelle industrie ad alta dinamica tecnologica. Nel corso della discussione, sono stati evidenziati i limiti di questo approccio sistematico, che può essere utilizzato soltanto nei settori in cui è possibile prevedere con più certezza lo sviluppo dei nuovi prodotti e l'identità dei potenziali concorrenti, nonché le difficoltà insite nella definizione dei mercati dell'innovazione, giacché la maggior parte delle imprese non commercializza le proprie attività di ricerca e sviluppo. Considerato l'incerto legame tra concentrazione industriale e attività di innovazione, è stato unanime l'orientamento delle delegazioni verso un'applicazione flessibile della normativa a tutela della concorrenza nei settori dove il ritmo delle innovazioni è particolarmente sostenuto, soprattutto in ragione della

necessità di minimizzare il rischio di disincentivare l'investimento in ricerca e sviluppo da parte delle imprese.

La tavola rotonda su sport e concorrenza ha beneficiato di un ampio numero di contributi relativi a fattispecie antitrust affrontate dalle autorità per la concorrenza di numerosi paesi OCSE. In questo ambito sono state trattate questioni relative alla cessione in esclusiva dei diritti televisivi di trasmissione degli eventi sportivi, all'uso esclusivo di determinati prodotti da parte delle squadre, ai vincoli eccessivi nei contratti tra squadre e giocatori e alle regole discriminatorie poste in essere dalle squadre o dalle associazioni.

Sul primo punto esiste una varietà di approcci da parte delle autorità antitrust dei diversi paesi, che va dall'attribuzione della proprietà dei diritti televisivi in capo alle singole squadre fino al riconoscimento del diritto di vendita dei diritti esclusivi da parte delle federazioni sportive che organizzano i tornei. Le sponsorizzazioni e gli accordi esclusivi di fornitura sono stati generalmente considerati irrilevanti dal punto di vista concorrenziale, salvo casi particolari in cui esiste uno specifico interesse economico all'esclusione dei concorrenti oppure dove si vuole evitare una eccessiva segmentazione dei mercati. In merito ai rapporti tra squadre e giocatori, alcune delegazioni hanno sottolineato gli aspetti restrittivi della concorrenza dei vincoli eccessivi (quali, ad esempio, i contratti in esclusiva a vita) posti al trasferimento dei giocatori da una squadra all'altra. Infine, con riferimento ai rapporti tra regole del gioco e concorrenza, è stato sollevato il problema se una federazione sportiva nell'imporre le regole della disciplina goda di una posizione dominante nei confronti dei suoi associati e possa quindi utilizzare questa posizione in modo abusivo per imporre soluzioni lesive della concorrenza.

Nel corso della tavola rotonda sulla *resale price maintenance* l'attenzione è stata posta in particolare sugli effetti delle pratiche di fissazione dei prezzi minimi nei mercati dei beni culturali (libri, stampa quotidiana e periodica e CD). La tavola rotonda sulle esenzioni alle piccole e medie imprese ha invece constatato che, sebbene alcune normative a tutela della concorrenza prevedano la possibilità di esenzioni per imprese minori (ad esempio negli Stati Uniti e in Germania), effettive pratiche di esenzione da parte delle autorità antitrust dei paesi membri sono pressoché assenti.

Le problematiche connesse alla cooperazione internazionale tra organismi preposti alla tutela della concorrenza sono state affrontate a più riprese nel corso del 1996 e nei primi mesi del 1997 nell'ambito del gruppo di lavoro "Concorrenza e Cooperazione Internazionale". In particolare questo tema è stato affrontato nel corso di una riunione in cui le delegazioni statunitense e canadese hanno descritto le forme e i risultati di alcune esperienze di stretta collaborazione, relative al periodo 1991-1994, tra la divisione antitrust del Department of Justice americano e il Bureau of Competition Policy canadese²⁰.

Nell'ampio dibattito che si è sviluppato attorno a questi temi è stata sottolineata, tra l'altro, l'esigenza che le iniziative di cooperazione rispettino le differenze nei regimi giuridici dei paesi coinvolti e che sia preservato il requisito fondamentale della confidenzialità delle informazioni, soprattutto nei casi di concentrazione, per evitare che la collaborazione tra autorità di diversi paesi possa essere usata per promuovere gli interessi commerciali di un paese a scapito di un altro (per esempio attraverso l'accesso dei concorrenti delle imprese in esame a importanti informazioni di natura commerciale). E' stato peraltro ribadito che condizione cruciale per la cooperazione è la convergenza nella valutazione sostanziale delle fattispecie, con particolare riferimento alla comune determinazione di perseguire gli accordi di cartello, piuttosto che la convergenza sui rimedi.

Nei primi mesi del 1997 i lavori del Gruppo si sono quindi concentrati sul tema dell'armonizzazione delle procedure, del trattamento delle informazioni confidenziali e della cooperazione nel caso di cartelli nazionali e internazionali. In particolare, in merito al primo punto, sono state esaminate alcune proposte per lo sviluppo di una possibile armonizzazione dei moduli di notifica delle concentrazioni da parte delle imprese. In ordine al secondo punto è stato discusso un rapporto, elaborato da un consulente, sul trattamento delle informazioni confidenziali da parte delle amministrazioni nazionali nel caso di accordi di cooperazione in campi diversi dalla tutela della concorrenza (sicurezza, diritto penale, fiscalità e dogane); in questo ambito alcuni esperti nazionali

²⁰. Questo tipo di cooperazione è stata resa possibile dall'esistenza di un trattato bilaterale di assistenza reciproca giuridica (Mutual Legal Assistance Treaty - MLAT), che concerne peraltro principalmente il diritto penale, nell'ambito del quale ricadono in ambedue i paesi alcune violazioni delle leggi a tutela della concorrenza. La portata della cooperazione internazionale degli Stati Uniti con il Canada in ambito antitrust è stata in seguito estesa dalla firma di uno specifico accordo di assistenza reciproca recentemente approvato dal Congresso americano sulla base dell'International Antitrust Enforcement Assistance Act (IAEAA), che consente la ratifica di accordi internazionali di cooperazione in materia antitrust.

hanno riferito le loro esperienze nell'applicazione degli accordi. Infine, con riferimento allo sviluppo della cooperazione tra autorità per la concorrenza in ambito internazionale, è stata discussa la possibilità di ricercare un accordo a livello OCSE per favorire tale cooperazione nella repressione dei cartelli internazionali.

Nel quadro delle iniziative volte a mettere a confronto gli ambiti istituzionali, normativi e procedurali entro i quali si esercita l'attività di tutela della concorrenza nei paesi dell'OCSE, il Comitato ha anche organizzato un seminario sull'applicazione della normativa antitrust da parte dei giudici. Nel corso del seminario, al quale hanno contribuito venti relatori, tutti appartenenti ad alte giurisdizioni, sono state affrontate tematiche specifiche relative al contemperamento di interessi confliggenti nei giudizi aventi ad oggetto casi di concorrenza, al regime probatorio vigente nei giudizi di concorrenza e al controllo giurisdizionale delle decisioni adottate in applicazione delle regole di concorrenza oltre che alcune questioni più generali connesse con il ruolo dei giudici nell'attuazione della politica di concorrenza e il ruolo della scienza economica e degli economisti nei giudizi aventi ad oggetto questioni di concorrenza.

Sul tema del contemperamento degli interessi, è emerso che i giudici incontrano difficoltà nell'effettuare un bilanciamento di interessi soprattutto nelle questioni attinenti allo sfruttamento dei diritti di proprietà intellettuale e industriale, avuto in special modo riguardo al carattere di territorialità e di esclusività di tali diritti. In merito alla questione del regime probatorio, è apparso evidente che alcuni ordinamenti sembrano aver ampiamente accolto in materia di concorrenza il processo condotto su elementi indiziari mentre, in altri ordinamenti, il processo indiziario in materia di concorrenza sembrerebbe ammissibile solo nella misura in cui gli elementi raccolti siano gravi, precisi e concordanti. Infine, sull'ultimo tema riguardante il controllo giurisdizionale delle decisioni, il dibattito si è essenzialmente focalizzato sulla questione dell'incisività del controllo da parte del giudice e sulla differenza dei poteri di scrutinio attribuiti al giudice del merito rispetto a quello di legittimità. Dal quadro complessivo dei contributi forniti è emersa una sostanziale convergenza di posizioni in merito all'esigenza di recepire da parte dei giudici l'analisi economica nei giudizi di concorrenza.

Il Comitato è stato anche particolarmente attivo nell'analizzare i rapporti tra tutela della concorrenza sui mercati nazionali e sviluppo del commercio internazionale nonché nel promuovere iniziative volte a rafforzare la coerenza tra politiche commerciali e concorrenza. Questo orientamento, che già in passato aveva portato a

programmi di lavoro e riunioni congiunte del Comitato “Diritto e Politica della Concorrenza” e del Comitato “Scambi Internazionali” dell’OCSE, è stato alla base della decisione, presa nel corso del 1996, di creare uno speciale gruppo di lavoro congiunto su “Commercio e Concorrenza”.

Compito principale del nuovo gruppo sarà di sviluppare il programma di lavoro dell’OCSE in materia di commercio e concorrenza. Il programma include analisi approfondite dei diritti delle imprese estere nelle normative a tutela della concorrenza dei paesi membri, anche attraverso un confronto dei possibili ostacoli di natura procedurale che rendono difficoltoso l’accesso ai meccanismi di tutela per le imprese non residenti; delle esperienze di cooperazione commerciale e di tutela della concorrenza a livello regionale e bilaterale; del trattamento delle restrizioni verticali nell’applicazione del diritto della concorrenza. In particolare, è stato dato mandato al gruppo di esplorare la fattibilità di iniziative, di carattere bilaterale o multilaterale, volte a sviluppare il ruolo di mutuo supporto che possono svolgere le politiche commerciali e della concorrenza nell’eliminare gli ostacoli all’accesso dei mercati dei paesi membri. I risultati di questo programma potranno fornire un utile contributo all’attività del gruppo di lavoro recentemente istituito in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio dalla Conferenza Ministeriale di Singapore del dicembre 1996 per studiare la possibilità di giungere ad accordi multilaterali in materia di adozione e applicazione di norme a tutela della concorrenza e di cooperazione tra Autorità antitrust dei paesi membri.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel novembre 1996 l'Autorità ha partecipato alla riunione degli esperti sul diritto e la politica della concorrenza organizzata presso le Nazioni Unite sotto l'egida dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nel commercio internazionale e nello sviluppo economico. Il mandato del Gruppo intergovernativo di esperti, costituito nell'ambito di un insieme di accordi (non vincolanti per i paesi firmatari) sul controllo delle pratiche commerciali restrittive della concorrenza, era stato rinnovato nel 1995 dalla Terza Conferenza delle Nazioni Unite per la revisione dei principi e delle regole in materia di controllo delle pratiche commerciali restrittive.

La riunione si è svolta nel contesto della profonda riorganizzazione delle attività dell'UNCTAD decisa dalla IX Conferenza interministeriale che si è tenuta a Midrand, Africa del Sud, nel maggio 1996²¹. In questo ambito è stata adottata una organizzazione dei lavori innovativa rispetto alle precedenti riunioni e incentrata sull'esame di specifiche questioni di diritto e politica della concorrenza, introdotte da contributi di alcune delegazioni nazionali, che hanno dato luogo a discussioni informali tra i paesi membri. In particolare sono stati discussi rapporti sull'applicazione della legge a tutela della concorrenza in Kenia, sull'intervento antitrust nei mercati dominati dai monopoli pubblici, sulle pratiche di fissazione dei prezzi di rivendita e sul trattamento delle informazioni confidenziali. Queste tematiche hanno suscitato un ampio dibattito che si è concentrato sugli aspetti più strettamente connessi con l'attività di tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo.

Visto il successo di queste tavole rotonde e l'interesse dimostrato dalle delegazioni nel corso delle discussioni, a conclusione della riunione è stata votata una risoluzione che, adottando la nuova formula organizzativa, propone che i temi di discussione all'ordine del giorno nella prossima riunione del Gruppo degli esperti siano il trattamento antitrust degli accordi verticali non di prezzo, la promozione di una

²¹. Allo scopo di rendere più efficace e meno costoso il funzionamento dell'UNCTAD la conferenza di Midrand ne ha drasticamente semplificato la struttura riducendo, tra l'altro, il numero delle commissioni intergovernative permanenti da 13 a 3: la Commissione sugli investimenti e la tecnologia, la Commissione sull'efficienza nel commercio e sullo sviluppo delle imprese, la Commissione sul commercio internazionale e sulle materie prime. Nell'ambito di questa riorganizzazione è stato deciso che il Gruppo intergovernativo di esperti sul diritto e la politica della concorrenza opererà in futuro nell'ambito della Commissione sugli investimenti e la tecnologia, che si è riunita per la prima volta nel novembre 1996.

cultura della concorrenza presso il pubblico e gli aspetti internazionali della politica della concorrenza, con particolare riferimento alle concentrazioni che producono effetti in più paesi e al rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di concorrenza.

1. DECISIONI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI

Nell'anno trascorso l'attività svolta dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74 in materia di pubblicità ingannevole ha fatto registrare un netto e sostanziale incremento. I procedimenti conclusi nel 1996 sono stati infatti ben 423, ossia quasi 200 in più rispetto all'anno precedente. In 284 casi è stata rilevata una violazione del divieto di pubblicità ingannevole; in 87 casi l'Autorità ha disposto, oltre alla cessazione dei messaggi ingannevoli, la pubblicazione da parte dell'operatore pubblicitario di un estratto del provvedimento o di una dichiarazione rettificativa. In 104 casi l'Autorità ha ritenuto non sussistente la violazione denunciata. Nei restanti 35 casi il procedimento si è chiuso con una decisione di non applicabilità del decreto legislativo, perlopiù in relazione al mancato riscontro della natura pubblicitaria del messaggio denunciato. Restano fuori dal computo complessivo quei casi in cui l'Autorità, ritenuto che la segnalazione fosse gravemente e definitivamente incompleta, o riguardasse competenze estranee a quelle contemplate nel decreto legislativo ovvero provenisse da soggetti non legittimati, ha archiviato la segnalazione, dandone comunicazione al denunciante. Dal 1° gennaio al 31 marzo 1997, l'Autorità ha già adottato 147 decisioni, riscontrando in 90 casi violazioni del divieto di pubblicità ingannevole.

Con riferimento ai casi sui quali l'Autorità si è pronunciata nel 1996, le segnalazioni sono giunte per il 48,5% da singoli consumatori, per il 15,1% da associazioni di tutela dei consumatori, per il 9,8% da associazioni di categoria, per il 16,3% da singoli concorrenti, per il 10,3% da pubbliche amministrazioni. Come si può chiaramente notare, il relevantissimo incremento dell'attività dell'Autorità nell'anno trascorso è dovuto per la maggior parte alle segnalazioni provenienti da singoli consumatori, che in accentuazione di una tendenza già rilevata negli anni precedenti hanno rappresentato nel 1996 circa la metà del totale delle segnalazioni ricevute, contro il 37% del 1995. Un incremento percentuale - seppur lieve - registrano anche le segnalazioni provenienti da associazioni di categoria. Diminuiscono, invece, sia le

segnalazioni provenienti dalle pubbliche amministrazioni, sia quelle di singoli concorrenti, sia, infine, e in misura più consistente, quelle provenienti da associazioni di consumatori che tra il 1995 e il 1996 sono diminuite dal 20% al 15% del totale. Anche quest'ultimo dato conferma una tendenza già segnalata nella precedente Relazione annuale e suscita qualche preoccupazione. L'Autorità fa quanto è in suo potere per contribuire alla crescita di una coscienza della tutela del consumatore, continuando a dedicare particolare cura al profilo dell'informazione circa la propria attività in questo campo. L'incremento delle denunce dei singoli individui viene dunque vista con particolare soddisfazione. D'altro canto, non si può però ignorare l'esigenza che anche le associazioni di tutela degli interessi dei consumatori siano attive al fine di favorire la crescita di una moderna cultura di tutela del mercato contro gli abusi pubblicitari.

All'evidenziato incremento dell'attività ha fatto riscontro, da parte dell'Autorità, un progressivo affinamento dei metodi di indagine, con il ricorso sempre più frequente a perizie e a strumenti analitici, sia di carattere quantitativo e qualitativo. A tale proposito, l'Autorità ha avviato un'utile collaborazione con istituti specializzati che svolgono ricerche di mercato.

Un'analisi per settori merceologici degli interventi dell'Autorità conferma alcune tendenze già in atto dagli anni precedenti, come la netta diminuzione delle segnalazioni riguardanti messaggi pubblicitari nell'ambito delle vendite per corrispondenza, dei concorsi a premio e dei bollettini mascherati da comunicazioni della pubblica amministrazione; per contro, permane elevato il numero di segnalazioni riguardanti messaggi pubblicitari di prodotti e servizi di carattere esoterico, di corsi di istruzione di vario genere e di prodotti cosmetici. Hanno inoltre fatto la loro comparsa le segnalazioni di messaggi riguardanti i servizi di telefonia cellulare Gsm.

I PRINCIPI INTERPRETATIVI UTILIZZATI

L'interpretazione della nozione di pubblicità. Comunicazioni qualificabili come messaggi pubblicitari

Nel corso dell'anno sono stati sottoposti all'attenzione dell'Autorità alcuni messaggi diffusi a mezzo stampa dall'impresa produttrice di sigarette Philip Morris Europe Sa, riguardanti il "fumo passivo". L'Autorità ha negato la natura pubblicitaria di

tali messaggi perché essi, benché diffusi da un'impresa attiva nel settore e certamente rispondenti a un interesse della medesima, non presentavano un obiettivo contenuto promozionale di prodotti da fumo, proponendosi invece di contenere gli effetti dell'allarme indotto dai mezzi di comunicazione di massa nella pubblica opinione nei confronti del fenomeno del fumo indiretto. Tali comunicati, quindi, avendo a oggetto fatti e opinioni su un fenomeno di interesse sociale, erano da considerarsi frutto della libera manifestazione del pensiero di chi li ha diffusi (PHILIP MORRIS-FUMO INDIRETTO).

I mezzi di diffusione dei messaggi

La stampa continua a rappresentare il prevalente mezzo di diffusione dei messaggi oggetto di esame dell'Autorità; segue il mezzo televisivo. Un incremento registrano le segnalazioni riguardanti messaggi diffusi attraverso il mezzo radiofonico, che incontra attualmente un rinnovato interesse da parte degli operatori pubblicitari (COOP; CARNI BOVINE COOP; CASEIFICIO DE MARTINO; GAGGIA CROCIERA SUL NILO; VOLARE INFORMATI).

Anche nell'anno in corso un procedimento ha riguardato pubblicità diffuse attraverso il telefono (FORCHERI INVESTIGAZIONI). La gestione di casi di questo genere, tuttavia, è oltremodo difficile, specialmente quando si sia in presenza di un'unica segnalazione, per la pratica impossibilità di accertare i termini in cui la promozione è stata effettuata. In due ipotesi, che riguardano, peraltro, procedimenti non ancora giunti a conclusione, è stata segnalata all'Autorità la presunta ingannevolezza di messaggi diffusi via Internet. Si registra anche qualche segnalazione relativa a messaggi diffusi attraverso il Televideo.

In almeno un ventina di procedimenti l'Autorità ha valutato messaggi inseriti sulle confezioni dei prodotti. In alcuni casi è stata valutata anche la pubblicità inserita dentro le confezioni dei prodotti, in base evidentemente al presupposto che di essa potesse prendersi visione prima dell'acquisto e che, dunque, il messaggio potesse influenzare la scelta del consumatore (J.P. TOD'S).

Interpretazione della nozione di pubblicità ingannevole. Disservizi occasionali

In taluni provvedimenti, l'Autorità ha avuto modo di precisare che un messaggio pubblicitario non può considerarsi ingannevole solo perché, in singoli casi, a causa di

disservizi occasionali e non imputabili all'operatore pubblicitario, i consumatori non hanno potuto usufruire di quanto promesso nel messaggio medesimo (VOBIS DIT COLORE; TURCHIA-NOUVELLES FRONTIERES; PROPERTY; STANDA; GIO.VE.).

Fattispecie di pubblicità ingannevole

Istituti di istruzione

Come negli altri anni, anche se in misura leggermente ridotta, oggetto di numerosi interventi sono stati messaggi pubblicitari diffusi da istituti privati di recupero. I profili di illiceità rilevati sono quelli già noti: ingannevoli garanzie di risultati, vantato possesso di riconoscimenti ministeriali, promessa di rilascio di diplomi aventi valore legale, e così via (ISTITUTI KENNEDY DI TARANTO; ISTITUTI BUONARROTI; SCUOLA MANZONI; ISTITUTO GALLUPPI DI NAPOLI; EINAUDI DI VITERBO; ISTITUTO D'ANNUNZIO DI BRESCIA; ISTITUTO BARACCA DI FLERO; ISTITUTI GAGARIN-PITAGORA-MONTINI).

Una novità è invece rappresentata dai messaggi pubblicitari diffusi dalle scuole superiori per interpreti e traduttori. Qui gli interventi inibitori hanno riguardato, nella quasi totalità dei casi, affermazioni relative alla qualificazione di tali scuole quali "scuole dirette a fini speciali", al rilascio di "diplomi universitari" e al riconoscimento di tali diplomi in tutti i paesi dell'Unione europea. Per ciò che riguarda i due primi profili, è emerso che, pur essendo per la successione di diverse leggi non ben coordinate tra loro la situazione normativa concernente dette scuole alquanto confusa, è certo che esse non possono fregiarsi della qualifica di "scuole dirette a fini speciali" né, dopo l'entrata in vigore della legge n. 341/90, rilasciare titoli definibili come "diplomi universitari". Sotto il terzo profilo, l'Autorità ha accertato che il riconoscimento dei diplomi a livello europeo non è automatico né sicuro, come nei messaggi si voleva far credere (SCUOLA INTERPRETI E TRADUTTORI OSTIA; SCUOLA INTERPRETI E TRADUTTORI TORINO; S.I.T. ISTITUTO S.PELLEGRINO; SCUOLA SUPERIORE INTERPRETI E TRADUTTORI VICENZA; ISTITUTO SUPERIORE LINGUISTICO PER INTERPRETI E TRADUTTORI DI VARESE; SCUOLA SUPERIORE PER INTERPRETI E TRADUTTORI DI ROMA).

Alcuni procedimenti hanno riguardato pubblicità di istituti di preparazione agli esami universitari. Sono stati ritenuti ingannevoli messaggi che lasciavano intendere l'esistenza di convenzioni tra l'istituto pubblicizzato e Università statali (SERVIZIO STUDI UNIVERSITARI), o che affermavano, senza riscontro, che un'altissima percentuale

degli studenti che avevano aderito ai corsi superava al primo tentativo gli esami universitari (CONSORZIO CEPU).

Ingannevole è stato ritenuto anche un messaggio pubblicitario che attribuiva la qualifica “istituzionale” a corsi tenuti da un istituto pubblicizzato privo dei riconoscimenti previsti dalla legge per essere ritenuto idoneo ad attivare corsi di formazione all’esercizio dell’attività psicoterapeutica, nonché la qualificazione dello stesso come Istituto di specializzazione post-universitaria riconosciuto, in grado di conferire un attestato che abilita "all'esercizio della professione di psicoterapeuta" (ASSOCIAZIONE MEDICA AMPSI).

Maghi e oggetti esoterici

Anche nell’anno trascorso si è registrato un numero assai elevato di segnalazioni concernenti messaggi pubblicitari di maghi, occultisti e simili, e prodotti connessi con la sfera della magia. L’Autorità ha confermato il proprio orientamento in materia, non considerando di per sé illecita la promozione dei servizi offerti ma approdando invece a un giudizio di ingannevolezza nei casi di pubblicità di prodotti ai quali vengono attribuite proprietà magiche (CATALOGO DI ALTA MAGIA; IL BRACCIALE DELLO STARBENE; MAGA DANIELA; XENIA VEGGENTE; MAGO RICCARDO; ANGELA ANGELONI MAGIA; PRISCILLA BURATO MAGIA; MAESTRO DO NAISIMIENTO; MARIA MAGA; VENER MAGIA; ROSARIO MASCIA MAGIA; GERARDO PATRUNO MAGIA; AUGUSTEA MAGIA; KRJTIA MAGIA; ANELLO PALUMBO MAGIA).

False offerte di lavoro

Anche con riferimento a questa tipologia di messaggi si deve registrare, a conferma di un dato già rilevato con preoccupazione negli anni passati, un costante incremento. L’Autorità ha spesso applicato congiuntamente l’articolo 2, lettera b) e l’articolo 4, comma 1, considerando simili annunci pubblicità non trasparente e ingannevole nel contenuto. In considerazione della estrema insidiosità di questo tipo di messaggi, l’Autorità ha fatto ampio ricorso alla misura della pubblicazione di un estratto del provvedimento (LOGICA PROFESSIONALE; CTA CENTRO TECNOLOGIE AZIENDALI; PUNTO ORO DIFFUSION; ITALSAN OFFERTE DI LAVORO; GUIDA CONCORSI; SERVIZI D.P.R.; NEW FASHION ITALIA; MICROSYSTEM ENGINEERING; DESIDERIA COMUNICAZIONI; OFFERTE DI LAVORO SECONDA MANO).

Operazioni di finanziamento. Servizi bancari e assicurativi

Sono oggetto di costante attenzione i messaggi di vario tipo che promuovono prodotti o servizi finanziari. Sono stati, ad esempio, valutati messaggi relativi a offerte di finanziamento nei quali si prospettavano condizioni apparentemente assai convenienti o prestiti a soggetti già versanti in difficoltà economiche o operazioni di investimento “a rischio zero”. Ingannevoli sono stati ritenuti tutti quei messaggi in cui non appaiono sufficientemente chiariti i costi e le condizioni dei finanziamenti offerti o nei quali le condizioni promesse non trovano poi effettivo riscontro nella realtà (WOLLWICH MUTUI; PRESTITI SARO; FINCRAL FINANZIAMENTI; SOLIDARIETÀ E FINANZA SIM). E’ stato ritenuto in contrasto con il decreto legislativo anche un messaggio che riportava informazioni non veritiere sull’entità e la forza vendita di un operatore finanziario (CONSULENTI GLOBALI MEDIOLANUM). In taluni casi, oggetto di valutazione sono stati messaggi che promuovevano acquisti rateizzati di beni, a condizioni in apparenza particolarmente favorevoli (QUOTE RATEIZZATE GIOTTO).

Alcuni procedimenti hanno riguardato servizi offerti da istituti di credito, con particolare riguardo alla omissione o insufficiente indicazione di informazioni relative alle spese gravanti sul cliente. E’ stato così ritenuto ingannevole uno stampato in cui si affermava "nessuna spesa di gestione del conto", mentre in realtà gravavano sul correntista le spese di invio di estratto conto e comunicazioni (CONTO BENEFIT SAN PAOLO). La medesima valutazione è stata espressa rispetto a uno *spot* televisivo, relativo a un servizio definito "Banca in diretta", accessibile tramite un numero telefonico, che permetteva di acquisire in tempo reale informazioni sul proprio conto corrente e altri servizi, in quanto l’indicazione "Il costo della telefonata è di 444 lire + IVA al minuto" appariva sul fondo dello schermo, a caratteri minuti, e solo per pochi istanti. Un caso interessante ha riguardato, infine, un messaggio pubblicitario rivolto ai pensionati, in cui si proponeva una serie di vantaggi e facilitazioni. In esso si prospettava l’applicazione di un “tasso a debito zero per il periodo necessario al trasferimento della pensione da altra banca o ufficio postale alla Banca Commerciale Italiana (fino a un massimo di scoperto di tre milioni, e durata massima di quattro mesi)". In assenza di ulteriori specificazioni, l’Autorità ha ritenuto che l’interpretazione più probabile dell’affermazione fosse che la banca, fino al trasferimento della pensione sull’indicato conto corrente, non potesse addebitare sul conto stesso alcuna spesa in interessi passivi e garantisse uno scoperto di conto fino a tre milioni di lire, il che non rispondeva alla realtà. Era del resto già avvenuto che, sulla base di tale interpretazione, qualche cliente avesse aperto un conto

del tipo pubblicizzato, procedendo poi a effettuare una serie di movimenti sul conto stesso prima che gli venisse addebitata la pensione, scoprendo di avere in realtà operato su un conto scoperto di provvista (COMIT SERENITÀ).

Taluni procedimenti hanno riguardato messaggi che promuovono la sottoscrizione di polizze assicurative. E' stato, in particolare, ritenuto ingannevole un messaggio, diffuso attraverso un quotidiano, in cui si affermava "Si può? Sì, si può risparmiare fino al 95% sul costo della polizza auto", facendo ritenere che il cliente potesse godere di rilevanti sconti sul premio assicurativo. In realtà, ai sottoscrittori non veniva offerto alcuno sconto sui premi, ma una serie di possibilità di sconti presso esercizi commerciali convenzionati che, a fronte di acquisti per un ammontare di circa 5.000.000 di lire, avrebbero comportato un risparmio pari alla percentuale indicata (ASSITREVI ASSICURAZIONI).

Ingannevole è stato considerato anche un volantino, diffuso dall'agenzia di una compagnia di assicurazione, nel quale venivano elencati i diversi servizi, gli sconti e le agevolazioni offerte dall'agenzia medesima. Non veniva infatti precisato che tali vantaggi erano riservati a determinate categorie di soggetti (AGEVOLAZIONI UNIPOL).

Sempre nel campo dei servizi assicurativi, nessun elemento di ingannevolezza è stato riscontrato in messaggi pubblicitari che promuovevano il modulo di composizione amichevole della lite in caso di sinistro (MODULO C.I.D.), una polizza che comprendeva l'assistenza all'autoveicolo (POLIZZA AUTO BNA), una polizza che limitava l'assistenza a soggetti che non avessero compiuto i sessant'anni di età (INSIEME SALUTE).

Prodotti anticellulite

I messaggi pubblicitari relativi a questi prodotti hanno rappresentato uno dei campi di più frequente intervento. L'orientamento espresso dall'Autorità consente di considerare ingannevoli tutte le affermazioni pubblicitarie tendenti ad accreditare a prodotti cosmetici il potere di "curare" la cellulite. La circostanza che taluni di questi prodotti contengano effettivamente principi attivi astrattamente in grado di combattere taluni fenomeni degenerativi all'origine della patologia non esclude il giudizio di ingannevolezza; infatti, le prescrizioni normative in tema di cosmetici fanno sì che tali principi possano essere presenti nei prodotti pubblicizzati in quantità assai modeste, e dunque inidonee a garantire i radicali cambiamenti promessi (DOTT. RICHARD PEARSON;

SANT'ANGELICA MEDICELL FORTE; GIOIA DOSSIER ANTICELLULITE; LANCÔME REFLEXE; KELEMATA ANTICELLULITE DERMOATTIVO; LANCASTER ANTICELLULITE; CELLULASE SANT'ANGELICA; CHRISTIAN DIOR; ACTIVCELL; LIFT MINCEUR CLARINS).

Integratori alimentari

Numerosi sono stati gli interventi riguardanti messaggi pubblicitari relativi a integratori alimentari, spesso pubblicizzati come prodigiose sostanze energetiche, particolarmente indicate per lo sviluppo della muscolatura nell'ambito delle attività sportive. Il settore dei cosiddetti "integratori alimentari" è disciplinato dal decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 111 che prevede, in sintesi, due differenti tipologie: a) gli integratori semplici; b) gli integratori autorizzati, che possiedono particolari capacità nutrizionali o sono destinati a un'alimentazione particolare. I primi possono essere venduti previa comunicazione al Ministero della Sanità del modello di etichetta utilizzata sulla confezione; i secondi devono essere specificamente autorizzati dal Ministero della Sanità prima della commercializzazione. Dai procedimenti condotti è emerso che molti integratori pubblicizzati come specificamente destinati agli sportivi non erano stati autorizzati dal Ministero della Sanità. Si è dunque ritenuto che i relativi messaggi fossero ingannevoli, in quanto potevano indurre i consumatori a credere erroneamente che i prodotti pubblicizzati fossero integratori alimentari per sportivi (come tali autorizzati e sottoposti a controlli specifici a tutela della salute in relazione alle varie e specifiche proprietà di apporto energetico, aiuto nella resistenza alla fatica e così via).

Telefonia mobile cellulare GSM

La concorrenza avviata nel settore della telefonia mobile cellulare ha avuto riscontro anche nel campo dei procedimenti per pubblicità ingannevole. A un incremento dell'attività promozionale si è accompagnato un discreto numero di segnalazioni relative a campagne dei due operatori attualmente presenti sul mercato.

L'Autorità ha ad esempio esaminato un dépliant della società Telecom Italia Mobile (Tim) volto a promuovere un servizio di carta prepagata, dal costo di 100.000 lire, che consentiva di autoattivare il terminale, descrivendo quindi le caratteristiche del servizio. Il profilo di ingannevolezza è stato ravvisato nell'ambiguità del riferimento al costo della carta, particolarmente enfatizzato, e tale da fare ritenere che la carta, come

qualunque carta telefonica, consentisse un traffico pari alla cifra indicata. In realtà, il traffico effettuabile era pari a metà del costo della carta (READY TO GO-TIM).

Parimenti ingannevole è stato ritenuto un messaggio, diffuso da Tim attraverso diversi quotidiani, recante l'affermazione "Benvenuti sulla nostra rete- Tim dal 13 marzo ospita sulla rete più grande del mondo anche i clienti del secondo gestore. Tecnicamente si chiama *roaming*, in pratica significa che adesso anche i clienti Omnitel possono comunicare attraverso la grande rete Gsm di Telecom Italia Mobile". L'Autorità ha ritenuto non veritiera l'affermazione di Tim relativa al primato mondiale e non sufficientemente chiara la spiegazione del meccanismo del *roaming*, così da accreditare nei destinatari l'immagine del concorrente come non in grado di fornire direttamente il servizio dovendo questi ricorrere al supporto tecnico della rete di TIM (ROAMING TELECOM). Contrastante con le disposizioni del decreto n. 74/92 è stato ritenuto anche un messaggio che promuoveva una campagna di sconti, senza precisare che questi ultimi non si applicavano al traffico effettuato in *roaming* (SUMMER TIM II "ROAMING").

Non ingannevole è stato invece ritenuto un tabellare in cui si prometteva "I nuovi abbonati nei primi tre mesi non pagano le telefonate fino a 50.000 lire al mese. Il procedimento ha messo infatti in luce la piena coincidenza tra quanto affermato nel messaggio, con riguardo allo sconto fruibile per tre mesi dai nuovi abbonati nell'ambito della promozione denominata Summer Tim, e i reali termini dell'operazione (NUOVI ABBONATI TIM). Non in contrasto con il decreto n. 74/92 è stata pure considerata la descrizione dei metodi di tariffazione delle chiamate, contenuta in un dépliant informativo di Tim e nell'avantielenco telefonico. Sebbene, infatti, il metodo effettivo di tariffazione non segua tecnicamente quanto esposto, l'importo della spesa che il consumatore viene a sopportare è esattamente identico a quello che egli può calcolare seguendo il metodo (TELECOM FREQUENZA SCATTI).

Ingannevole è stata invece ritenuta la mancata indicazione, in messaggi diffusi a mezzo stampa da Omnitel, della copertura territoriale effettivamente raggiunta. Tale omissione avrebbe infatti potuto far erroneamente ritenere ai clienti, attuali o potenziali, che al momento della diffusione del messaggio il sistema fosse già operativo sull'intero territorio nazionale e consentisse l'uso del telefono cellulare in qualunque zona (OMNITEL PRONTO ITALIA).

Apparecchi telefonici cordless

Anche nell'anno in corso l'Autorità ha ritenuto ingannevoli tutti quei messaggi che pubblicizzavano apparecchi telefonici senza fili non omologati omettendo di informare circa la vigente disciplina legislativa relativa al possesso e alla vendita di apparecchiature non omologate, la cui violazione può comportare sanzioni pecuniarie (CITIZEN CORDLESS; R2 CORDLESS; MEDIAMARK CORDLESS; CORDLESS HT 321; CORDLESS HT 220; ELECTROCOMPANY CORDLESS; DECOTEL CORDLESS; CORDLESS ANGELO E SIGNON).

Applicazione dell'articolo 4, comma 1 (Trasparenza della pubblicità)

Come sempre sono stati molto numerosi i casi in cui l'Autorità ha valutato come messaggi pubblicitari non riconoscibili articoli giornalistici o passaggi di trasmissioni televisive, ricorrendo, dove non esista prova di un rapporto di committenza, al collaudato sistema di presunzione in base al quale viene attribuita natura pubblicitaria a quelle comunicazioni che presentano caratteristiche incompatibili con una finalità meramente informativa. In alcune ipotesi in cui è stata riscontrata la violazione a opera di professionisti dell'informazione del divieto di pubblicità non trasparente, l'Autorità ha provveduto a trasmettere la propria decisione all'Ordine dei giornalisti per l'eventuale applicazione delle sanzioni previste dalle norme specifiche in materia di deontologia professionale.

Tra le condanne più rilevanti, si ricorda quella nei confronti di un'impresa produttrice di pennarelli e la società editrice del quotidiano "La Stampa". Era infatti stato segnalato che nel supplemento settimanale al quotidiano, nell'ambito di un articolo dedicato alla giornata-tipo di Papa Giovanni Paolo II, veniva specificata la marca di pennarello con cui il Papa sarebbe solito scrivere. Nel provvedimento è stata rilevata anche la non veridicità dell'informazione (TRATTO PEN).

Due violazioni sono state riscontrate a carico della società Ferrovie dello Stato. E' stato anzitutto osservato che un articolo su un quotidiano firmato dall'amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato aveva natura di messaggio pubblicitario senza essere riconoscibile come tale (RAPPORTO TRASPORTI). In un secondo caso, il medesimo giudizio è stato formulato nei confronti di un filmato, trasmesso dalla Rai nel corso di

un programma televisivo e dedicato al prossimo Giubileo, in cui si parlava unicamente dei progetti delle Ferrovie dello Stato per tale occasione, con un'intervista al medesimo amministratore delegato della società. Va notato che qui la presunzione dell'esistenza di un rapporto di committenza era rafforzata dall'esistenza di un contratto, tra Rai e la società Efeso, controllata dalle Ferrovie dello Stato, per la realizzazione di servizi televisivi promozionali (EFESO-RAI).

In tre casi le violazioni rilevate hanno riguardato la compagnia aerea Alitalia. Pubblicità occulta è stata ritenuta quella operata nel corso di una trasmissione televisiva, consistente in una gara per scegliere il miglior assistente di volo i cui protagonisti erano solo assistenti di volo della compagnia di bandiera. In tutte le sequenze, infatti, appariva insistentemente e senz'altra giustificazione se non quella pubblicitaria, il logo della medesima compagnia (RAI-ALITALIA). Ancora pubblicità occulta in favore dell'Alitalia è stato ritenuto un monologo di un'attrice, trasmesso nel corso di una trasmissione televisiva che si concludeva con la frase "E' bene ricordare che l'Alitalia, per quanto riguarda i voli intercontinentali, ha unificato la top e la business class e da questa fusione è nata la confortevole Magnifica Class" (ALITALIA-SERENO VARIABILE). Una decisione di condanna è stata infine emessa con riferimento a un articolo riportato sul periodico Guida Viaggi (ALITALIA CLASSE MAGNIFICA).

Un caso interessante riguarda uno spot, trasmesso dall'emittente televisiva "Canale 5" nell'intervallo del TG5 delle ore 20.00, subito dopo la relativa sigla. Una giornalista, seduta dietro la scrivania di un possibile studio televisivo di telegiornale (sulla quale era stata collocata una confezione di detersivo "Dash liquido"), affermava "Buongiorno, a me piace verificare le notizie che do; Dash mi ha inviato la sua cartella stampa che dice: "Dash liquido mantiene i capi di cotone belli come nuovi più a lungo...". Lo spot proseguiva con un'intervista alla Responsabile Prodotto della società Prenatal, che confermava i risultati di qualità e rendimento ottenuti con reiterati lavaggi di capi di abbigliamento effettuati utilizzando il detersivo Dash liquido e mostrava un filmato dei laboratori della Prenatal in cui si svolgevano le prove di lavaggio. Lo spot si concludeva con l'affermazione della giornalista: "La verifica mi ha convinta. Ora non mi resta che provarlo io stessa a casa. Grazie e arrivederci". La scritta "informazione pubblicitaria" appariva solo all'inizio dello spot, in caratteri minuscoli e per pochi secondi, così da risultare inidonea a controbilanciare il complessivo contesto del messaggio, strutturato in guisa di servizio informativo (DASH-PARODI).

L'assenza di un'altrettanto stretta interconnessione tra il contesto informativo e quello pubblicitario ha invece indotto l'Autorità a non ritenere pubblicità non trasparente uno spot, trasmesso dalla Rai nell'ambito di uno specifico intervallo pubblicitario, in cui un noto professionista dell'informazione economica, utilizzando espressioni tipiche del suo glossario, illustrava le condizioni di acquisto dell'autovettura Fiat Punto (SPOT FIAT PUNTO).

Non ingannevoli sono state ritenute le inquadrature di un pacchetto di sigarette e di un'autovettura nel corso di un popolare sceneggiato televisivo. L'Autorità ha infatti ritenuto che l'automobile in questione risultasse inquadrata con modalità tecnico-operative non molto differenti dalle altre vetture raffigurate e senza una particolare sproporzione nel numero complessivo di apparizioni, senza mettere in particolare evidenza il marchio commerciale, né adottando inquadrature ravvicinate, prolungate, prive di naturalezza e artificiose, ovvero avulse dal contesto narrativo. Nel corso del procedimento era stata, tra l'altro, prodotta documentazione idonea a dimostrare che la società di produzione aveva acquistato le vetture raffigurate. Si è ritenuto infine che anche le inquadrature e le citazioni verbali delle sigarette apparissero effettuate con finalità essenzialmente compatibili con la trama narrativa dello sceneggiato, senza artificiose e strumentali inquadrature ravvicinate (RAI-FORD-MS).

Nel corso dell'anno sono stati analizzati come pubblicità non trasparente anche articoli pubblicati su riviste specializzate (TUTTOTURISMO; PASSAT-QUATTORRUOTE). In alcuni casi l'Autorità ha inoltre riscontrato messaggi pubblicitari non trasparenti anche in articoli che evidenziavano i pregi di più prodotti di imprese concorrenti, applicando così l'articolo 4, comma 1, a ipotesi di *co-advertising* (GIOIA SPECIALE BELLEZZA).

Pubblicità subliminale

Nel periodo considerato, l'Autorità ha ricevuto alcune segnalazioni di presunti messaggi subliminali. In particolare, sono state denunciate come tali alcune immagini di un filmato pubblicitario di una marca di birra e di un tabellare pubblicizzante una bibita. Le violazioni ipotizzate sono state ritenute insussistenti. Come l'Autorità aveva già affermato in precedenti occasioni, la pubblicità che opera in modo subliminale è caratterizzata dal non essere percepibile coscientemente come tale. Essa non può di per sé individuarsi in una serie di immagini in rapida successione, fintanto che la loro persistenza visiva è sufficiente ad attivare una percezione cosciente; non può inoltre

confondersi con la pubblicità subliminale quella che pubblicizzi chiaramente un prodotto ricorrendo semplicemente a tecniche psicologiche (TUBORG; PEPSI BOOM).

Applicazione dell'articolo 4, comma 2, relativo all'uso di espressioni quali "garanzia", "garantito" e simili

Tra i procedimenti più significativi si possono segnalare quelli relativi a messaggi pubblicizzanti un integratore alimentare, una macchina da cucire e i servizi di consulenza e assistenza fiscale offerti da un'associazione sindacale. Nel caso dell'integratore alimentare, il messaggio garantiva al 100% il risultato promesso; mancava però qualunque precisazione che definisse il contenuto della garanzia e le sue modalità di fruizione, e non è stato ritenuto idoneo a tale scopo il riferimento al diritto di recesso ai sensi del decreto legislativo 15 gennaio 1992 n. 50 esercitabile entro 7 giorni dal ricevimento della merce. Tale forma di garanzia, infatti, è difficilmente compatibile con un trattamento protratto nel tempo e con la necessità di restituire il prodotto integro, essendo impossibile verificare l'efficacia di questo senza intaccarne il contenuto (DIETA SLIMMING).

Nel secondo caso, è stato ritenuto in contrasto col l'articolo 4, comma 2, un filmato pubblicitario, nel quale veniva affermato che le macchine da cucire offerte erano "garantite per 5 anni", precisando tuttavia che per un modello specifico la garanzia accompagnava i prodotti "per tutto il corso della loro vita". In assenza di ulteriori informazioni, si è infatti ritenuto che tali affermazioni potessero indurre i destinatari a confidare erroneamente in una garanzia illimitata nel tempo e comprendente tutti i componenti della macchina (FE.DE.MA. JANHOME).

Nel terzo caso, oggetto del procedimento è stata una locandina predisposta da un sindacato, in cui si prometteva "totale garanzia di rischi legati a eventuali errori" nella compilazione del modello 730 per il versamento delle imposte. L'Autorità ha infatti ritenuto che la circostanza che i Centri di Assistenza Fiscale, attraverso i quali il sindacato presta assistenza ai contribuenti, siano effettivamente tenuti per legge a stipulare una polizza assicurativa che garantisca al contribuente il risarcimento del danno per le sanzioni eventualmente subite a seguito di errori commessi nella gestione del 730, non giustifichi l'assenza nel messaggio di chiarimenti o rinvii che consentano al destinatario di comprendere il contenuto della garanzia offerta e le modalità di fruizione della stessa (CISL-CAAF).

In alcune ipotesi, la violazione è stata esclusa perché il riferimento alla garanzia non aveva valore tecnico, ma era utilizzato semplicemente per evidenziare la convenienza di un'offerta o il pregio dei prodotti (DE AGOSTINI OPERA IN VISIONE).

In un'ipotesi è stata ritenuta sufficiente la precisazione della garanzia offerta, consistente in un rendimento certo e costante per tutta la durata dell'investimento. Il messaggio esaminato riguardava buoni fruttiferi emessi da una banca. Si è ritenuto che il tasso fisso consentisse la quantificazione preventiva e definitiva dell'importo nominale degli interessi; si è altresì tenuto conto del fatto che il regime di controllo pubblicitario dell'attività bancaria contribuisce ad assicurare sia la dettagliata conoscibilità (tramite il rinvio ai fogli informativi analitici disponibili presso le filiali della banca) delle condizioni praticate, sia la solvibilità della banca stessa a tutela dei risparmiatori (BANCA DELLE MARCHE-BUONI FRUTTIFERI).

Applicazione dell'articolo 5 (Prodotti pericolosi)

Non sono numerosi i casi in cui messaggi pubblicitari sono stati valutati alla luce dell'articolo 5, che definisce ingannevole la pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori quando essa ometta di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza. In applicazione di tale norma è stata, ad esempio, inibita la diffusione di un messaggio che pubblicizzava corsi in videocassetta per detective, nella parte in cui, sotto il titolo "Guidare in sicurezza", veniva descritto un corso di guida per autista addetto alla scorta, che prevedeva esercizi evoluti, eseguiti a velocità elevate e richiedenti quindi una maggior prontezza e precisione, completando l'esposizione con l'affermazione "utilizzato per la formazione delle forze dell'ordine, guardie del corpo, autisti Vip. L'auto come arma di difesa-offesa nelle situazioni di rischio". Il messaggio non solo ometteva di segnalare che tale condotta di guida è potenzialmente pericolosa, ma induceva a ritenere che attraverso la semplice visione di un videocorso sia possibile acquisire una tecnica di guida di estrema complessità e pericolosità (ISTITUTO REVAL).

L'articolo 5 è stato applicato anche nel caso di un integratore alimentare la cui pubblicità non faceva alcun cenno alle specifiche situazioni patologiche, espressamente riportate sulla confezione, in presenza delle quali l'assunzione del prodotto poteva risultare pericolosa per la salute (DIETA SLIMMING).

La violazione è stata invece esclusa con riferimento allo spot pubblicitario di una birra, nel quale si mostravano alcune persone in un bar intente a conversare bevendo birra e un soggetto che, in attesa di altre persone, consumava diverse bottigliette di birra assorto nei suoi pensieri. Si è infatti ritenuto che la situazione descritta rientrasse in un canone di assoluta normalità anche in rapporto al contesto, alle condizioni dei personaggi e all'attività che essi svolgono nel filmato e che il consumo di birra fosse coerente con le scene del filmato, la quantità del tutto ragionevole, e le immagini non fossero associate allo svolgimento di attività rischiose, di responsabilità o che richiedano un elevato grado di vigilanza, come guidare veicoli (TUBORG). Non in contrasto con l'articolo 5 è stata ritenuta anche la pubblicità di un'autovettura incentrata sulle doti di velocità della medesima (VOLVO TD 850).

Applicazione dell'articolo 6 (Bambini e adolescenti)

Nell'anno trascorso l'Autorità ha ricevuto numerose segnalazioni relative a presunte violazioni della norma preposta alla protezione di bambini e adolescenti. Per una più efficace valutazione dei presupposti per l'applicazione della norma è sempre più spesso fatto ricorso a perizie di psicologi. In quattro casi l'Autorità ha individuato messaggi pubblicitari in contrasto con l'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92.

Su segnalazione di una consumatrice, è stata ravvisata una violazione dell'articolo 6 con riferimento a uno spot televisivo, mandato in onda anche in orari in cui poteva essere visto da minori, nel quale, all'interno di una scena di seduzione, una giovane donna si sfilava la fede dal dito e la deglutiva; azione, questa, che l'inquadratura rendeva in modo particolarmente realistico. L'Autorità ha ritenuto che la naturale propensione all'emulazione di bambini e adolescenti rendesse lo spot pericoloso per la loro sicurezza (MARTINI).

Due casi analoghi hanno riguardato la possibile induzione dei minori all'uso di linee telefoniche 144. In entrambi l'Autorità ha invocato quella parte della norma che sanziona l'abuso della credulità e della mancanza di esperienza dei destinatari. Nel primo caso, l'Autorità ha sanzionato la diffusione, in allegato a una rivista giovanile, di un diario all'interno del quale una tabella indicava, tra i "numeri utili", oltre ad alcuni numeri telefonici relativi a servizi pubblici (Polizia, Telefono amico, Soccorso stradale, ambulanza), alcune linee telefoniche 144, facenti capo alle categorie "veggenza",

"consigli" su salute, dieta e sesso, "intrattenimento" e "incontri". L'indicazione delle linee telefoniche 144 era presente anche nella pagina centrale e nella terza di copertina. I costi delle chiamate erano riportati in caratteri minuscoli (PERIODICO CIOÉ).

Nel secondo caso, oggetto di censura sono stati alcuni spot pubblicitari riguardanti le linee telefoniche 144 "Street Fighters", "Batman" e "Mortal Kombat", diffusi da un'emittente televisiva, nei quali si invitavano, sempre omettendo di evidenziare sufficientemente i costi del servizio, i destinatari a partecipare ai relativi giochi (SPOT VIDEOGIOCHI 144).

Idoneo a porre in pericolo la sicurezza psichica dei minori è stato ritenuto uno spot televisivo in cui venivano mostrati i giovani protagonisti che si tramutavano in creature mostruose. Questo è uno dei casi in cui decisivi, ai fini della decisione, sono stati i risultati di una consulenza specialistica in materia psicologica (SAN CARLO JUNIOR).

L'Autorità ha invece escluso la violazione dell'articolo 6 con riferimento a un messaggio in cui veniva raffigurato un bambino nudo in un piatto, con a fianco delle posate. Secondo la denuncia, tale raffigurazione risultava offensiva della sensibilità delle persone e costituiva una strumentalizzazione dell'immagine dei bambini a scopo pubblicitario. Secondo l'Autorità, pur risultando la scena alquanto cruda, essa rimandava a una lettura di tipo ironico, che non richiama l'azione fisica del mangiare, ma modi di dire entrati nel linguaggio comune quale "bello da mangiare" o "mangiare con gli occhi" (PRENATAL).

La violazione è stata esclusa anche in ipotesi in cui le affermazioni pubblicitarie ("non si può fare senza", altrimenti "sei fuori dal mondo") erano chiaramente iperboliche (GIG) o in cui le azioni "trasgressive" mostrate (sporcarsi, dire parolacce, saltare sui letti), utilizzate come esemplificazione di quel tipo di cose che piace fare ma che sono vietate, sono state ritenute parte dei comportamenti quotidianamente assunti dai bambini (PEPSI BOOM).

Profili procedurali

L'emanazione del Regolamento di procedura, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 74/92

La prassi dell'Autorità non ha evidenziato sostanziali innovazioni rispetto agli indirizzi ormai consolidati. Sul finire dell'anno trascorso si è però registrata un'importante novità, consistente nell'emanazione, da parte del Governo, del Regolamento di procedura previsto dall'articolo 7, comma 8, del decreto legislativo n. 74/92 ai fini di garantire il contraddittorio, la piena cognizione degli atti e la verbalizzazione. Il Regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627¹) è stato emanato con grande ritardo rispetto al termine previsto dal decreto legislativo (novanta giorni), ma la sua assenza non ha mai, come è noto, costituito grave intralcio all'attività dell'Autorità nel campo della repressione della pubblicità ingannevole, che ha potuto procedere comunque avvalendosi delle norme generali sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/90.

Dato che il nuovo Regolamento si ispira ai principi della citata legge n. 241/90, si può dubitare che sia destinato a provocare sostanziali modifiche nelle prassi sinora seguite. Esso, tuttavia, scandendo tutti i passaggi del procedimento rappresenterà certamente un elemento di chiarezza e di guida per tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti per pubblicità ingannevole.

In particolare, per ciò che riguarda i suoi aspetti salienti, il Regolamento:

- descrive il contenuto minimo della richiesta di intervento rivolta all'Autorità, sostanzialmente consistente negli elementi di identificazione del richiedente, in quelli che consentono una puntuale individuazione dei messaggi oggetto della segnalazione, nella indicazione di possibili profili di ingannevolezza (articolo 2);
- individua l'ufficio e la persona responsabili del procedimento (articolo 3);
- prevede la nomina di un relatore all'interno dell'Autorità per la trattazione del caso (articolo 4);

¹ G.U. Serie Generale, n. 293 14 dicembre 1996.

- prevede che il responsabile del procedimento assegni un termine per l'integrazione delle richieste irregolari o incomplete (articolo 5);
- consente espressamente di archiviare le richieste non integrate entro il termine, nonché quelle presentate da soggetti non legittimati ovvero manifestamente infondate (articolo 5);
- fissa in settantacinque giorni, decorrenti dalla data del ricevimento di una richiesta, il termine di durata del procedimento; tale termine è prorogato una sola volta di novanta giorni quando siano disposte perizie, analisi economiche o consultazioni di esperti, ovvero siano richiesti informazioni o documenti e quando sia disposta la cosiddetta attribuzione all'operatore pubblicitario dell'onere della prova (articolo 6). Tale disciplina dei termini va poi coordinata con una norma specifica (l'articolo 13), dettata per i casi in cui il decreto legislativo n. 74/92 prevede la richiesta obbligatoria di parere al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e con le norme generali della legge n. 241/90 in materia di richiesta obbligatoria di parere;
- individua i diritti dei partecipanti al procedimento e le modalità del loro esercizio (articolo 7);
- determina le modalità di svolgimento e di verbalizzazione di eventuali audizioni, di disposizione di perizie, analisi economiche o consultazioni di esperti, di attribuzione all'operatore pubblicitario dell'onere della prova (articoli 8, 9, 10, 11);
- definisce il procedimento conseguente alla richiesta di sospensione provvisoria del messaggio pubblicitario (articolo 12) e di sospensione del procedimento in pendenza di giudizio dinanzi a organismi di autodisciplina (articolo 14);
- determina le regole per le comunicazioni da effettuarsi alle parti del procedimento, prevedendo che ove sia impossibile effettuare personalmente le comunicazioni al committente del messaggio pubblicitario e ai soggetti eventualmente intervenuti nel procedimento, dette comunicazioni si intendono effettuate attraverso pubblicazione sul Bollettino dell'Autorità (articolo 15);
- descrive modalità e contenuto dell'ordine di pubblicazione dell'estratto del provvedimento e dell'eventuale dichiarazione rettificativa, consentendo all'Autorità di disporre che tali adempimenti siano effettuati in forma di comunicazione personale quando il messaggio censurato sia indirizzato personalmente ai destinatari e questi siano determinabili (articolo 17).

Sospensione provvisoria dei messaggi pubblicitari

Per la prima volta l'Autorità ha fatto uso del potere di sospendere provvisoriamente la diffusione di un messaggio pubblicitario, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, in seguito alla denuncia di un consumatore pervenuta nel gennaio 1997. Il messaggio pubblicitario in questione, diffuso attraverso un'emittente televisiva, promuoveva la vendita dietro ordine telefonico di un apparecchio descritto come in grado di esercitare un'azione antidolorifica efficace in caso di sinusite, artrosi, lombosciatalgia e cefalee. L'Autorità ha argomentato il provvedimento sulla base della possibile esistenza di un rischio attuale di un danno irreparabile per la salute dei consumatori, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo (il prodotto era infatti esplicitamente qualificato "laser" e il suo uso - a parte l'avvertenza di non puntare il raggio in direzione degli occhi - veniva illustrato nel messaggio con sbrigative e rassicuranti affermazioni). E' stata inoltre ravvisata in tale caso la potenzialità di un danno indiretto, derivante dall'applicazione dell'apparecchio in sostituzione di altre terapie più appropriate al trattamento delle patologie elencate nel messaggio ovvero dall'omissione, in attesa dei benefici reclamizzati, di indagini cliniche per diagnosticare natura e origine dei sintomi avvertiti dai destinatari della pubblicità (NEW MEDICAL LASER).

Sospensione per pendenza di un procedimento autodisciplinare

Nell'anno trascorso l'Autorità non ha ricevuto alcuna istanza di sospensione del procedimento, secondo quanto previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 74/92, per contemporanea pendenza di una procedura dinanzi a organismi autodisciplinari.

L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

Al 31 marzo 1997, l'organico dell'Autorità è di 99 dipendenti di ruolo, di cui 55 appartenenti alla carriera direttiva, 35 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 40 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 34 con mansioni direttive, 5 con mansioni operative, 1 con mansioni esecutive e 7 comandati da pubbliche amministrazioni (5 con funzioni direttive e 2 con funzioni operative).

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	
	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97
Dirigenti e funzionari	5	5	5	3	1	1	11	9
Personale operativo	2	3	2	2	1	1	5	6
Totale	7	8	7	5	2	2	16	15

Uffici dell'Autorità

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97	31-03-96	31-03-97
Dirigenti	6	6	1	1	1	1	8	8
Funzionari	44	44	29	30	3	3	76	77
Personale operativo	19	32	9	3	1	1	29	36
Personale esecutivo	9	9	1	1	-	-	10	10
Totale	78	91	40	35	5	5	123	131

La composizione del personale per formazione ed esperienza professionale non risulta sostanzialmente modificata rispetto all'anno precedente.

**Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e funzionariale per tipo
di formazione ed esperienza lavorativa precedente**

<i>Formazione</i>				
Esperienze precedenti	Giuridica	Economica	Altro	Totale
Pubblica Amministrazione	13	4	3	20
Imprese	4	14	4	22
Università o centri di ricerca	5	21	2	28
Libera professione	9	-	1	10
Altro	10	3	1	14
Totale	41	42	11	94

L'assetto organizzativo dell'Autorità, ridefinito nel maggio 1995, non ha subito modifiche nel corso del 1996 e, al 31 marzo 1997, risulta così articolato:

Direzioni:

- Studi Economici e Giuridici;
- Attività Istruttoria A;
- Attività Istruttoria B;
- Attività Istruttoria C;
- Documentazione e Sistema Informativo
- Amministrazione e Personale

Uffici:

- Ufficio di Segreteria
- Ufficio Giuridico
- Ufficio Pubblicità Ingannevole

La Direzione Amministrazione e Personale è suddivisa in due uffici: l'Ufficio Amministrazione e l'Ufficio del Personale. All'interno di quest'ultimo è stata rafforzata, all'inizio dell'anno in corso, la funzione di formazione, coerentemente al rilievo che si è inteso attribuire allo sviluppo delle competenze professionali del personale dipendente dell'Autorità.

Sotto il profilo amministrativo, l'Autorità a partire dalla sua istituzione ha ricevuto un fondo di dotazione destinato in parte all'acquisto di una sede adeguata alle esigenze dell'istituzione. Tenendo peraltro conto, in questa fase di risanamento della finanza pubblica, dell'importanza che ciascuno contribuisca per quanto possibile a migliorare la situazione finanziaria dello Stato, l'Autorità ha ritenuto, nel corso del 1996, di trasferire all'Erario dello Stato l'avanzo di amministrazione (circa 136 miliardi di lire)

che, comprensivo della parte destinata all'acquisto della sede, si è determinato negli anni che vanno dalla costituzione dell'Autorità nel 1990 a tutto il 1995.

Codice etico

Alla data del 31 marzo 1997 non sono stati rilevati casi di violazione del codice etico, istituito di cui l'Autorità si è dotata nell'agosto del 1995 e che definisce i "principi guida del corretto comportamento degli appartenenti all'Autorità nell'esercizio della loro attività". I quesiti sottoposti all'organo di garanzia del codice etico hanno riguardato in larga misura questioni di incompatibilità o conflitto di interesse, generalmente risolte in quanto mancavano le condizioni richieste dal codice stesso (si trattava prevalentemente di attività culturali, di studio o pubblicitiche). Resta comunque l'obbligo dell'astensione qualora in concreto dovessero manifestarsi situazioni di conflitto di interesse, conformemente a quanto previsto dall'articolo 6 del codice etico. Il solo fatto che il dipendente sia abituale cliente di una società oggetto di intervento da parte dell'Autorità, non è sufficiente a configurare un'ipotesi di conflitto di interessi, sempreché ovviamente non ricorrano le particolari circostanze richieste dai commi 3 e 4 dell'articolo 6 (quando la partecipazione del dipendente all'adozione della decisione o ad altra attività possa generare sfiducia nell'imparzialità dell'Autorità, ovvero in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza). Altri quesiti hanno avuto per oggetto regali e altre utilità. In proposito, è stata chiarita la nozione di regalo d'uso o di modico valore (che costituisce eccezione al generale divieto di accettare regali o altre utilità economiche da soggetti in qualsiasi modo interessati all'attività dell'Autorità). Con questa espressione si devono intendere soltanto gli omaggi che si usa fare in determinate occasioni e purché abbiano valore simbolico, in alcun modo quindi ricollegabili a comportamenti del dipendente nello svolgimento delle proprie funzioni e che si pongono all'interno di una tradizione ormai accettata.

Nuovo Regolamento del personale

In data 12 novembre 1996 è stato sottoscritto, dall'Autorità e dalla FISAC-CGIL, il nuovo ordinamento delle carriere (pubblicato in un'edizione speciale del Bollettino in data 4 aprile 1997). Il nuovo assetto introduce una sostanziale semplificazione della struttura delle carriere rispetto al precedente, senza tuttavia modificare la consistenza della pianta organica, che rimane determinata in 150 unità, suddivise fra carriera

esecutiva (10) , carriera operativa (40) e carriera direttiva (100, di cui 24 dirigenti, 75 funzionari, 1 Segretario Generale).

La riforma dell'ordinamento, coerentemente con la natura professionale dell'organizzazione, si è mossa lungo due direttrici: a) modificare la struttura, rendendola più flessibile e meno gerarchica; b) introdurre meccanismi di progressione di carriera di tipo meritocratico.

Sotto il primo profilo, sono state mantenute, all'interno della carriera direttiva, le sole qualifiche di dirigente e funzionario, abolendo ogni ulteriore differenziazione. Un analogo orientamento è stato seguito per le carriere operativa ed esecutiva.

Per quanto riguarda le carriere, sono istituite, per ciascuna delle qualifiche, scale stipendiali che disegnano sia il percorso di carriera che la progressione economica. La progressione sulle scale stipendiali è basata sul risultato del processo di valutazione annuale. Questo prevede una diversa progressione a seconda della differente aderenza di ciascun dipendente a un profilo di competenze, definito dalle conoscenze professionali possedute nel settore di competenza, nonché dalla capacità di applicarle e di interagire con le realtà istituzionali di riferimento.

Il trattamento economico per tutte le carriere è composto, oltre che dalla retribuzione stipendiale, da un'indennità incentivante basata sui risultati conseguiti dall'unità organizzativa di appartenenza. A tale scopo è stato avviato, nel marzo dell'anno in corso, un progetto volto alla definizione di un modello per il controllo di gestione dell'Autorità. Focalizzato sugli elementi di patrimonio ritenuti fondamentali per lo sviluppo delle attività istituzionali (risorse professionali, conoscenze e informazioni strutturate), il progetto dovrà definire e realizzare un sistema di indicatori di uso e sviluppo delle risorse in grado di fornire informazioni utilizzabili a livello strategico (supporto agli indirizzi generali dell'istituzione), così come a livello operativo (scelte direzionali e pianificazione delle attività). La realizzazione, secondo le linee illustrate, di un sistema informativo direzionale, oltre a promuovere una più trasparente ed efficiente allocazione delle risorse, potrà consentire di valutare con parametri per quanto possibile oggettivi i risultati dell'attività delle singole unità organizzative.

Guardia di Finanza

L'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni si è ulteriormente avvalsa, nel 1996, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della legge n. 287/90, della collaborazione del "Centro Tutela Concorrenza e Mercato" della Guardia di Finanza, reparto specializzato cui è affidato il compito di fornire diretta attività di collaborazione operando con proiezioni su tutto il territorio nazionale.

Gli interventi, oltre al sostanziale apporto collaborativo fornito in occasione delle ispezioni condotte dall'Autorità nei confronti di operatori economici, sono stati rivolti, in particolare, a fornire un contributo per: acquisire elementi informativi ai fini delle indagini conoscitive di cui all'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90; segnalare elementi utili ai fini delle istruttorie in corso; verificare, in fase post-istruttoria, l'ottemperanza ai provvedimenti emanati dall'Autorità; riscontrare la regolarità dei messaggi pubblicitari, fornendo informazioni utili all'Autorità nella fase di accertamento dell'eventuale ingannevolezza.

Qualificante è stata, altresì, l'attività collaborativa svolta dal Centro - ai sensi dell'articolo 10, comma 4 e dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 287/90 - tesa a sottoporre alle valutazioni dell'Autorità concrete ipotesi di possibili violazioni alla normativa sulla tutela della concorrenza, elaborate su segnalazioni provenienti da fonti interne al Corpo ovvero emerse nell'ambito delle attività svolte.

Nonostante l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994) abbia attribuito alla Guardia di Finanza più penetranti poteri relativamente all'attività di collaborazione nella fase istruttoria dei procedimenti, non si è finora ravvisata la necessità di fare ricorso ai poteri già riconosciuti al Corpo in ambito finanziario, non essendosi frapposte resistenze al materiale reperimento di dati e di informazioni utili per l'individuazione di condotte anticoncorrenziali.

Informatica

In ambito informatico, è da segnalare l'ulteriore potenziamento dei servizi telematici dell'Autorità. Ciò ha interessato principalmente due categorie di servizio: lo sviluppo dei servizi Internet, in concomitanza con una sensibile crescita del numero di

accessi al sito *web* dell'Autorità (indirizzo <http://www.agcm.it>); la realizzazione di un servizio telematico con la DG IV (concorrenza) della Commissione Europea per lo scambio di documenti in forma elettronica.

Per quanto riguarda il sito Internet dell'Autorità, la Tavola A.3 riporta le statistiche di accesso all'informazione contenuta nelle pagine elettroniche, nonché i messaggi pervenuti alla casella postale elettronica *antitrust@agcm.it*. Nella seconda metà del 1996 un analogo servizio è stato attivato dalla DG IV della Commissione Europea (indirizzo:<http://europa.eu.int/en/comm/dg04/dg4home.htm>).

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 1996	40.936	50
II trimestre 1996	72.867	109
III trimestre 1996	29.514	125
IV trimestre 1996	88.509	122
I trimestre 1997	102.677	94
Totale	334.503	500

Suddivisione degli accessi al sito web per origine dell'interrogazione

	numero di accessi	%
• Italia (it)	176.880	52,9
• altri	64.442	19,3
<i>di cui:</i>		
-commerciali (com)	(28.617)	(8,6)
-network (net)	(9.413)	(2,8)
-università USA (edu)	(3.698)	(1,1)
-organismi internazionali e non profit (org)	(3.401)	(1,0)
-Belgio	(3.443)	(1,0)
-Regno Unito	(3.304)	(1,0)
-Germania	(1.331)	(0,4)
-Francia	(1.067)	(0,3)
-Svizzera	(867)	(0,3)
• non definiti	93.181	27,9

Nella primavera del 1996 sono stati inaugurati i nuovi locali della Biblioteca, intitolata a Francesco Saja, primo Presidente dell'Autorità. Nel corso dell'anno è stato portato a compimento il processo di automazione dei servizi bibliotecari, con la predisposizione del catalogo elettronico dei volumi e delle riviste.