

**AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

RELAZIONE ANNUALE AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

30 APRILE 1992

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

INDICE

1.Linee di intervento dell'Autorità nel corso del 1991	5
2.Intese	5
Le intese esaminate	13
Le decisioni adottate in materia di intese	15
3.Abuso di posizione dominante	23
4.Concentrazioni	27
Criteri di definizione e valutazione delle operazioni di concentrazione	27
Le operazioni di concentrazione esaminate	33
Le decisioni adottate in materia di concentrazioni	43
5.Pareri e rapporti con altre istituzioni ai sensi dell'art. 20	53
Attività svolta ex art. 20	53
Ricostruzione sistematica dei criteri adottati nell'interpretazione dell'art. 20	57
6.Interventi di segnalazione e attività consultiva	63
7.Rapporti con gli organismi comunitari	67
ALLEGATI	
Tavole statistiche	75

Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 1992	86
Il regolamento delle procedure	90
La struttura degli uffici	92

1

LINEE DI INTERVENTO DELL'AUTORITÀ NEL CORSO DEL 1991

Nell'anno trascorso, l'intensa attività istituzionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha comportato un consistente impegno culturale e organizzativo ed ha richiesto un'attenta riflessione sulle modalità di applicazione della legge n. 287/90.

Con la messa a punto del regolamento delle procedure istruttorie, l'approvazione del regolamento del personale e la definizione dell'assetto dei servizi, è stata in ampia misura portata a compimento la fase di definizione degli assetti organizzativi. Si è infatti provveduto a rendere più chiare le modalità di relazione dell'Autorità verso l'esterno, accrescendo la trasparenza e l'efficacia dell'azione dell'Autorità stessa nei rapporti con le imprese e con gli altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività istituzionale. Sono inoltre state intraprese, anche sulla base dell'esperienza del primo periodo di attività, le misure necessarie per favorire la valorizzazione del personale disponibile, al fine di dare la massima efficacia all'organizzazione interna del lavoro.

L'attività istituzionale, che verrà dettagliatamente analizzata nel seguito di questa Relazione, ha d'altra parte concorso a delineare con maggiore precisione il ruolo che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può svolgere utilizzando i propri poteri e le proprie competenze all'interno del contesto giuridico ed economico italiano.

I compiti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Il compito prevalente affidato dalla legge n. 287/90 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è quello di garantire che le imprese non adottino intese restrittive della libertà di concorrenza, di impedire gli abusi di posizione dominante, di evitare che operazioni di concentrazione comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

La legge attribuisce altresì all'Autorità la responsabilità, di non minore importanza, di effettuare segnalazioni ed esprimere pareri al fine di evitare che la concorrenza e il corretto funzionamento del mercato siano ostacolati da norme di legge o di regolamento o da provvedimenti amministrativi generali, salvo che tali restrizioni non siano giustificate dalla tutela di un interesse generale (artt. 21 e 22 della legge).

Recentemente, con decreto legislativo n. 74 del 25 gennaio 1992, il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stato significativamente rafforzato attraverso il riconoscimento di incisivi poteri di intervento contro l'uso sleale del messaggio pubblicitario nell'esercizio di un'attività economica, onde evitare il pregiudizio, anche potenziale, che può derivare alle imprese o ai consumatori dal carattere ingannevole del messaggio.

Il legislatore ha pertanto attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il compito di intervenire in via diretta su un'ampia gamma di comportamenti delle imprese sostanzialmente anticoncorrenziali e lesivi degli interessi dei consumatori e in via indiretta sull'attività legislativa e regolamentare.

La natura dell'attività svolta, consistente nel vigilare affinché la concorrenza non venga ostacolata né dai comportamenti degli operatori economici né da norme di regolamento o di legge, non impedisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di svolgere, grazie al proprio ruolo istituzionale, una funzione propulsiva nel

processo di evoluzione normativa. La possibilità di un intervento *ex ante*, di carattere consultivo, in merito a iniziative legislative o regolamentari si configura come fattore al tempo stesso di tutela e di promozione della concorrenza, valorizzando gli aspetti di indirizzo che sono implicitamente presenti nell'attività dell'Autorità.

La tutela della concorrenza, oltre a favorire una sostenuta crescita economica a vantaggio dei consumatori, rappresenta uno strumento indispensabile per garantire la libertà di iniziativa economica e il reciproco rispetto degli operatori.

I meccanismi di mercato, infatti, promuovono la trasparenza dei comportamenti e consentono un ordinamento dei rapporti economici ispirato alla correttezza e all'autodisciplina, indipendentemente da interventi autoritativi e repressivi. Di conseguenza, e questo è particolarmente importante nella realtà italiana, il perseguimento della libera concorrenza contribuisce a limitare l'azione della criminalità organizzata quando essa, avvalendosi delle posizioni dominanti che talvolta si determinano nei rapporti tra pubblico e privato, crea turbative nei mercati.

Da questi punti di vista, la tutela della concorrenza assume un valore morale, realizzandosi nell'interesse degli operatori economici e dei consumatori e contribuendo alla salvaguardia dell'ordine pubblico.

I criteri seguiti nell'applicazione della legge

Come notato nella precedente Relazione annuale, la legge n. 287/90 individua le fattispecie lesive della libertà di iniziativa economica e del corretto funzionamento del mercato in termini generali, delineando gli elementi di riferimento per la valutazione dei casi concreti di intese, di abuso di posizione dominante e di operazioni di concentrazione. All'Autorità spetta il compito di applicare la normativa ai casi specifici avvalendosi, come si vedrà in maggior dettaglio successivamente, di tutti gli strumenti messi a disposizione dall'analisi economica e giuridica.

Ritenendo che ogni caso vada analizzato nella sua specificità, l'Autorità, mantenendo come costante punto di riferimento la giurisprudenza comunitaria, non ha ritenuto opportuno prefissare criteri rigidi di applicazione della legge, fermo restando che i soggetti coinvolti sono comunque tutelati dalla trasparenza dei procedimenti, dall'approfondito esame dei casi analizzati e dalla brevità dei tempi di indagine previsti.

Ogni mercato è infatti caratterizzato da condizioni di struttura che dipendono dalla natura del prodotto e del processo di produzione, dai comportamenti delle imprese che vi operano, dalle preferenze e dalle abitudini dei consumatori. Pertanto, l'eventuale individuazione di quote di mercato che segnalino la costituzione di una posizione dominante passibile di ostacolare la concorrenza può essere compiuta efficacemente solo con riferimento alla situazione specifica del singolo mercato. Le possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, l'accesso delle imprese interessate alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi di mercato, la struttura dei mercati, la situazione competitiva dell'industria nazionale, l'esistenza di barriere all'entrata e l'andamento della domanda e dell'offerta dei prodotti o servizi in questione sono infatti in grado di attribuire una diversa valenza anticoncorrenziale a quote di mercato del tutto simili.

L'approccio adottato, fondato sull'esigenza di tenere conto di tutti gli elementi rilevanti per l'analisi della concorrenza, rispecchia anche lo spirito con cui il legislatore ha lasciato un margine di discrezionalità all'Autorità nel valutare la possibilità di autorizzare, in casi eccezionali e per un periodo limitato, intese altrimenti vietate se queste comportano miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato a vantaggio dei consumatori (art. 4 della legge). Questa disposizione, della quale l'Autorità sinora si è avvalsa solo in senso negativo, non accogliendo l'unica domanda di deroga al divieto dell'art. 2 della legge ad essa rivolta, comporta che si tenga conto dell'eventualità che un'intesa, pur restrittiva della concorrenza, possa determinare un impulso al progresso tecnologico e comportare miglioramenti nella qualità dei prodotti offerti o incrementi nella quantità complessivamente prodotta, con possibili effetti positivi per la competitività delle imprese sul piano internazionale.

Un'analoga possibilità di deroga all'applicazione delle norme a tutela della concorrenza da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non è prevista per le concentrazioni, rispetto alle quali la legge n. 287/90 attribuisce, a questo proposito, una competenza all'esecutivo. L'art. 25 prescrive infatti che in tema di concentrazioni il Governo provveda alla definizione di criteri generali di tipo preventivo, funzionali agli interessi generali dell'economia italiana nell'ambito del mercato unico europeo, in base ai quali l'Autorità possa eccezionalmente autorizzare, per un periodo limitato, concentrazioni altrimenti vietate purché l'autorizzazione non comporti una "eliminazione della concorrenza non strettamente giustificata dagli interessi generali predetti". L'Autorità in data 22 maggio 1991 ha sollecitato la fissazione di questi criteri, sottolineando la rilevanza della questione in relazione all'efficacia della propria attività.

Comportamenti delle imprese e tutela della concorrenza nel sistema economico italiano

Con la messa a punto del regolamento delle procedure istruttorie e del "Formulario per la comunicazione delle operazioni di concentrazione", inteso come strumento per agevolare i flussi informativi tra le imprese e l'Autorità, con

la pubblicità assicurata alle decisioni dell'Autorità attraverso il Bollettino quindicinale e con l'indicazione, nell'ambito della prima Relazione annuale e ancor più in quello della presente Relazione, dei criteri seguiti dall'Autorità nella definizione e valutazione delle fattispecie previste dalla legge, molti aspetti di incertezza riguardo alle modalità di applicazione della normativa sono stati superati. Di tali incertezze interpretative peraltro l'Autorità ha tenuto conto nella fase, ormai conclusa, di prima applicazione della legge, laddove le stesse sono state causa di violazione di obblighi di comunicazione da parte di imprese di cui è stata accertata la buona fede, manifestata anche attraverso un esplicito atteggiamento collaborativo.

Nel corso del 1991 e nei primi tre mesi del 1992, l'Autorità si è espressa in merito a 352 casi di concentrazione tra imprese, 21 casi di intese anticoncorrenziali ed un caso di abuso di posizione dominante.

Attività svolta nel 1991 e nei primi tre mesi del 1992

(numero di casi conclusi)

	1991	gennaio-marzo 1992
Concentrazioni		
- Decisioni	232	90
- Pareri	18	12
Intese	9	12
Abuso	0	1
Interventi di segnalazione	3	0

Tra le operazioni di concentrazione comunicate all'Autorità nel 1991, soltanto due hanno richiesto l'apertura di una istruttoria e nessuna è stata considerata costitutiva o rafforzativa di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza all'interno del territorio nazionale.

In alcuni settori, tuttavia, l'Autorità ha individuato comportamenti delle imprese tendenti a limitare la concorrenza.

In particolare essa ha ravvisato l'esigenza di aprire un'indagine conoscitiva sul mercato del calcestruzzo, tenendo presenti anche alcuni episodi specifici di turbativa del funzionamento del mercato in questo settore dovuti all'azione della criminalità organizzata. Dall'indagine in corso è emersa la diffusione sul territorio nazionale di accordi aventi l'obiettivo, in contrasto con l'art. 2 della legge, di fissare i prezzi e le quote di produzione delle imprese.

Anche nel mercato del cemento, che è stato oggetto di un approfondito studio da parte degli Uffici dell'Autorità, è emersa la presenza di fenomeni di collusione tra imprese meritevoli di particolare attenzione nell'ottica della tutela della concorrenza, costituiti in particolare da intese volte alla fissazione dei prezzi. In merito ai comportamenti collusivi delle imprese nel settore del cemento è attualmente in corso anche un'indagine a livello comunitario.

Oggetto di attento esame è stato il mercato del latte, caratterizzato da un processo di intensa razionalizzazione anche in seguito alla dismissione di alcune importanti aziende municipalizzate. Una particolare attenzione è stata inoltre dedicata al mercato del trattamento dei rifiuti industriali, l'evoluzione del quale è profondamente influenzata dall'esistenza di barriere all'entrata di carattere amministrativo.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è intervenuta anche riguardo a quei servizi di telecomunicazione per i quali vige un regime di libera concorrenza. Essa in particolare ha accertato e sanzionato un abuso di posizione dominante da parte della SIP, monopolista legale nel settore della telefonia vocale, nei confronti dell'impresa 3C Communications Srl, operante in un mercato contiguo ma distinto rispetto a quello in cui la SIP detiene l'esclusiva.

Con questo provvedimento l'Autorità ha dato concreta applicazione al dettato dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90, in base al quale le imprese che "per disposizione di legge esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato" sono escluse dall'ambito di applicazione della normativa solo "per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati", con esclusione cioè delle attività non necessariamente giustificabili in relazione alla missione ad esse attribuita. Ciò

implica che un'impresa in monopolio a norma di legge su un mercato, laddove operi anche su mercati contigui, non può estendere abusivamente su questi la propria posizione dominante. In tali mercati infatti, anche quando siano strettamente connessi a quello sottoposto a regime di monopolio, i poteri di intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato restano del tutto inalterati.

L'Autorità ha peraltro preso atto, a questo riguardo, che secondo la concorde giurisprudenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo¹ e della Corte Costituzionale² non solo gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi hanno il dovere di disapplicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario. Pertanto, in presenza di un abuso di posizione dominante o di un'intesa restrittiva della concorrenza che trovi apparente legittimità nell'ordinamento italiano, ma risulti incompatibile con l'ordinamento comunitario, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha il dovere di disapplicare la normativa interna.

L'Autorità ha infine individuato comportamenti restrittivi della concorrenza connessi a politiche di autoregolamentazione attuate da alcune associazioni di imprese e volte alla definizione dei prezzi e delle tariffe da applicare a beni o a servizi (anche professionali) offerti. La fissazione di prezzi minimi viene spesso giustificata come garanzia per il consumatore/utilizzatore finale circa la qualità di un determinato bene o servizio; tuttavia, ad essa frequentemente corrisponde una limitazione dell'operare della concorrenza non compensata da effettivi vantaggi. Infatti dalla fissazione dei prezzi non discende necessariamente una garanzia del livello qualitativo del prodotto, mentre ne deriva l'impossibilità per l'utilizzatore finale di godere pienamente dei miglioramenti di efficienza che scaturiscono dalla dinamica concorrenziale.

Nel trascorso anno di attività, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso numerosi pareri riguardo ad operazioni di concentrazione rientranti nelle competenze della Banca d'Italia e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ai sensi dei primi tre commi dell'art. 20 della legge n. 287/90, pareri che sono stati sempre accolti. In particolare, in un caso relativo all'acquisizione da parte della Fininvest Spa del controllo della AME Finanziaria Spa e della AME Spa, l'Autorità ha ritenuto, sulla base degli elementi disponibili, che l'operazione fosse suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante nel settore della vendita di spazi pubblicitari tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza. L'Autorità ha espresso tale valutazione nel proprio parere al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, il quale ha accolto il parere dell'Autorità ed ha deliberato l'avvio di un'istruttoria riguardo all'operazione.

Tutela della concorrenza e regolamentazione

L'importanza degli interventi dell'Autorità volti a stimolare l'adeguamento alla concorrenza di settori dell'economia italiana sinora al riparo dagli stimoli del mercato va vista anche nella prospettiva dell'unificazione europea.

L'adesione dell'Italia al progetto di Unione europea, delineato nell'incontro di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 e in attesa di ratifica da parte del Parlamento nazionale, richiede infatti che vengano rapidamente rimossi i vincoli alla concorrenza che ostacolano il perseguimento dell'efficienza e il progresso tecnico, la riduzione dei prezzi e il miglioramento della qualità dei prodotti. Ciò rende improrogabile una profonda liberalizzazione e razionalizzazione del settore dei servizi, compresi quelli gestiti anche indirettamente dallo Stato, e, più in generale, un'attenta revisione delle modalità di intervento pubblico nell'economia volta a rendere queste ultime più compatibili con il perseguimento dell'efficienza e con il corretto funzionamento del mercato.

L'approccio adottato dall'Autorità nell'analisi dei settori soggetti a regolamentazione è quello di valutare attentamente l'opportunità di allargare l'area di operatività del mercato, considerando se le varie tipologie regolamentative in vigore siano allo stato attuale giustificabili. A questo riguardo va osservato che in taluni settori le condizioni che hanno suggerito in passato il ricorso alla regolamentazione hanno subito profonde modificazioni, prevalentemente a causa di un intenso processo di innovazione tecnologica. I cambiamenti verificatisi con grande rapidità negli ultimi tempi evidenziano con sempre maggiore concretezza l'opportunità di un'ampia liberalizzazione e la necessità di rivedere, anche alla luce delle disfunzioni che si sono manifestate, gli assetti regolamentativi che pur ancora trovano un fondamento nella tutela di uno specifico interesse pubblico.

La Comunità Economica Europea sta intervenendo con decisione nel processo di liberalizzazione in atto con numerosi regolamenti e direttive riguardanti, tra l'altro, i servizi di telecomunicazione, quelli postali e le procedure per gli appalti pubblici. Un contributo notevole alla realizzazione di tale processo proviene dalla Corte di Giustizia di Lussemburgo.

L'Autorità si prefigge di utilizzare pienamente i propri poteri, peraltro ben delimitati, in materia di adeguamento delle forme regolamentative ai principi della concorrenza (artt. 21, 22 e 24 della legge), nella convinzione che la concorrenza sia la condizione da privilegiare, là dove ne esistano le condizioni, per una allocazione delle risorse compatibile con l'efficienza. Essa si propone, pertanto, non solo di stimolare nelle opportune sedi il processo di

revisione degli assetti regolamentativi e di indicare i settori in cui è più urgente un intervento di ampliamento del regime di concorrenza, ma anche di suggerire le forme di azione più opportune nell'ottica della tutela della concorrenza e del mercato.

Le modalità di regolamentazione adottate in Italia spesso sono risultate non efficaci o hanno prodotto effetti indesiderati. In particolare, vi è stata un'ampia prevalenza degli istituti della riserva per legge dell'attività ad un soggetto pubblico, della concessione in gestione del servizio ad imprese a prevalente controllo pubblico e dell'assegnazione dei compiti di vigilanza ai Ministeri competenti, cioè di un regime complessivo in cui lo Stato viene a proporsi contemporaneamente come produttore del servizio e regolamentatore.

Tale regime, motivato dal prevalere di condizioni economiche ed istituzionali profondamente diverse da quelle attuali, necessita di una attenta revisione. Là dove la regolamentazione è ancora appropriata, vi è l'esigenza di minimizzare le limitazioni della concorrenza in qualche misura implicitamente connaturate ai processi regolamentativi e di ridurre la possibilità che fra regolatore e regolamentato si stabiliscano dei legami di collusione implicita ed esplicita a svantaggio dei consumatori o di gruppi di produttori.

Nella prospettiva delineata, l'Autorità non solo sta approfondendo la problematica generale dei rapporti tra regolamentazione, altre forme di intervento pubblico e tutela della concorrenza, ma sta anche attentamente esaminando l'assetto regolamentativo di alcuni particolari settori, ritenendo che solo da una attenzione concreta alla specificità dei casi possano nascere suggerimenti incisivi, che tengano conto delle esigenze di crescita del paese e degli interessi dei consumatori.

Facendo ricorso all'art. 21, l'Autorità ha sollecitato il Governo ed il Parlamento ad un rapido intervento di liberalizzazione del mercato dei servizi portuali, che acceleri i tempi previsti per la revisione di alcune norme del codice della navigazione. In quel contesto, essa ha anche auspicato che il regime di concessione vigente per il servizio di rimorchio nei porti e negli altri luoghi di approdo o transito delle navi venga sostituito da un regime di autorizzazione e che nella fissazione delle tariffe amministrative dei servizi portuali si tenga conto dei costi di autoproduzione. La posizione adottata nella segnalazione dell'Autorità, purtroppo non seguita dagli organi interni, è stata però pienamente accolta da una recente sentenza della Corte di Giustizia della Cee, del 10 dicembre 1991, che ha dichiarato l'art. 110 del codice della navigazione, relativo ai servizi portuali, in contrasto con le disposizioni del Trattato di Roma.

I poteri consultivi previsti dall'art. 22 sono stati utilizzati dall'Autorità per suggerire l'apertura alla concorrenza del servizio di radiofonia mobile cellulare. In particolare l'Autorità, pur non sottovalutando la complessità del problema, ha auspicato l'estensione della concessione del servizio radiomobile, attualmente gestito in esclusiva dalla società SIP, anche ad altri soggetti, previa la definizione di un'adeguata regolamentazione del settore.

L'Autorità sta inoltre predisponendo, secondo quanto prescritto dall'art. 24 della legge n. 287/90, il rapporto da inviare nei prossimi mesi al Presidente del Consiglio dei Ministri riguardo alle azioni da intraprendere per adeguare ai principi della concorrenza la normativa che regola i settori della distribuzione commerciale, degli appalti pubblici e delle imprese concessionarie.

Con riferimento a questi ultimi due settori, va nuovamente osservato che la definizione di un chiaro quadro normativo, ispirato ai principi della concorrenza e della trasparenza, può contribuire a impedire l'azione della criminalità organizzata, la quale ha trovato proprio nella diffusa discrezionalità dei processi decisionali e nella mancanza di regole precise nei rapporti tra pubblico e privato un fertile terreno di sviluppo.

1. FRATELLI COSTANZO-COMUNE DI MILANO, sent. 22 giugno 1989, Raccolta 1989, pagina 1839.
2. Sentenza del 4 luglio 1989 n.389.

2

INTESE

LE INTESE ESAMINATE

L'art. 2 della legge n. 287/90 vieta alle imprese di realizzare intese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche se adottate nella forma di deliberazioni di consorzi, associazioni di imprese o organismi similari. La legge prevede inoltre, all'art. 4, la possibilità per l'Autorità preposta alla tutela della concorrenza di derogare a tale divieto autorizzando per un periodo limitato intese o categorie di intese vietate, qualora ricorrano determinate condizioni.

Gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato volti ad accertare l'esistenza di intese vietate possono essere effettuati d'ufficio o dietro segnalazione di soggetti interessati (art. 12). Inoltre, l'art. 13 della legge prevede espressamente la facoltà per le imprese di segnalare all'Autorità le intese da esse realizzate al fine di accertarne la conformità alle disposizioni della legge n. 287/90.

L'Autorità, qualora ritenga che un'intesa sia presuntivamente passibile di ricadere nel divieto di cui all'art. 2 della legge, notifica l'apertura di un'istruttoria volta ad acquisire gli elementi idonei per la valutazione. Nel caso in cui siano le imprese interessate a comunicare un'intesa all'Autorità, quest'ultima ha il termine di 120 giorni per avviare un'istruttoria nel merito; trascorso questo termine, l'Autorità non può più procedere all'apertura dell'istruttoria, salvo che le informazioni fornite risultino incomplete o non veritiere.

Nel corso del 1991 l'Autorità si è espressa in merito a 9 intese tra imprese. In 6 casi l'Autorità non ha ritenuto necessaria l'apertura di un'istruttoria, non ravvisando elementi presuntivi di infrazione all'art. 2 della legge³; in 2 casi l'Autorità ha ritenuto opportuna l'apertura di un'istruttoria ed ha provveduto a concludere il procedimento dopo avere preso atto della rimozione delle fattispecie potenzialmente lesive della concorrenza da parte delle imprese interessate (SINDACATO LAZIALE COMMERCianti IN PRODOTTI PETROLIFERI; RGP-ANSEMI). In un caso, infine, in cui era stato richiesto all'Autorità di autorizzare un'intesa ai sensi dell'art. 4 della legge, al termine della procedura istruttoria l'intesa esaminata è stata riconosciuta suscettibile di violare l'art. 2 della legge e l'Autorità non ha ritenuto che ricorressero le condizioni per un'autorizzazione in deroga al divieto di intese anticoncorrenziali (ASSIREVI).

Nei primi tre mesi del 1992 l'Autorità si è espressa in merito ad ulteriori 12 intese. In 4 casi (CONSORZIO AB; CONSORZIO PERUGIA; CONSORZIO SCIACCA; COEM), al termine di una procedura istruttoria avviata nel corso del 1991, l'Autorità ha accertato che le intese esaminate erano in contrasto con il disposto dell'art. 2, comma 2, della legge. Non si è peraltro ritenuto opportuno procedere all'irrogazione di sanzioni, essendosi tra l'altro preso atto della rimozione da parte delle imprese interessate delle preesistenti restrizioni della concorrenza. Nei restanti 8 casi non è stata riscontrata la necessità di apertura di un'istruttoria, non risultando le intese analizzate avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza nei mercati di riferimento.⁴

Alla data del 31 marzo 1992 erano in corso 7 procedimenti istruttori riguardanti intese potenzialmente in violazione dell'art. 2 della legge.⁵

La maggior parte delle intese riguardo alle quali l'Autorità si è sinora espressa è stata ad essa comunicata direttamente dalle imprese coinvolte; soltanto in 2 casi la segnalazione è stata effettuata da altri soggetti.⁶ L'Autorità ha peraltro utilizzato anche la possibilità attribuitale dall'art. 12 della legge di intervenire di propria iniziativa in merito ad intese anticoncorrenziali. In particolare, questo procedimento è stato seguito con riferimento ad intese intervenute nei mercati del calcestruzzo. Nell'ambito di un'indagine conoscitiva, ancora in corso, su questo settore,

l'Autorità ha acquisito elementi relativi all'esistenza di accordi e pratiche concordate tra imprese aventi per oggetto o per effetto restrizioni della concorrenza potenzialmente in violazione dell'art. 2 della legge ed ha pertanto proceduto ad istruttoria, ai sensi del primo comma dell'art. 12.

L'Autorità ha qualificato come intese sia gli accordi intercorrenti tra imprese impegnate in attività economiche sullo stesso mercato del prodotto o di un singolo gruppo di prodotti (c.d. intese orizzontali), sia gli accordi in cui una qualsiasi delle parti è impegnata in attività economiche su un mercato del prodotto posto a monte o a valle del mercato del prodotto o del singolo gruppo di prodotti in cui è impegnata qualsiasi altra parte (c.d. intese verticali). Esempi di intese orizzontali sono forniti dai casi SINDACATO LAZIALE DI PRODOTTI PETROLIFERI, ASSIREVI e dai Consorzi tra produttori di calcestruzzo; esempi di intese verticali sono forniti dai casi BENETTON-CSP e VEVY EUROPE-RES PHARMA.

Sono stati considerati intese anche i patti stipulati tra le imprese nell'ambito di operazioni di concentrazione, ma ritenuti ad esse non accessori in quanto non strettamente legati e funzionali al compimento della concentrazione. Tali patti sono stati assoggettati a distinta valutazione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90 (ISTITUTO BANCARIO S.PAULO DI TORINO- FONDIARIA; CIRIO-TORRE IN PIETRA).⁷

Conformemente ai principi comunitari in materia di tutela della concorrenza, ed in particolare in base a quanto previsto dalla Comunicazione CEE del 14 agosto 1990 (GU C 203), concernente le operazioni di concentrazione e di cooperazione a norma del Reg. CEE n. 4064/89, l'Autorità ha ritenuto che la costituzione di una impresa comune di carattere cooperativo, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 3, della legge n. 287/90, debba essere valutata in base alla disciplina prevista per le intese.⁸

Esemplificando può notarsi che, anche in base ai parametri forniti dalla citata Comunicazione CEE, l'Autorità ha ravvisato il carattere cooperativo di operazioni di costituzione di imprese comuni in casi nei quali:

- l'impresa comune non era in grado di esplicitare un'autonoma politica commerciale in virtù di vincoli contrattuali di approvvigionamento con una delle imprese fondatrici, o a causa della dipendenza gestionale, amministrativa e contabile dalle stesse (LA RINASCENTE-SOGEMA);
- le parti si impegnavano a fornire alla società comune da esse fondata volumi di attività proporzionali alle rispettive quote di attività (INTERSIM).⁹

L'Autorità ha inoltre valutato come intesa, escludendone il carattere concentrativo, un caso di costituzione di impresa in cui le parti fondatrici continuavano ad operare sullo stesso mercato dell'impresa da esse costituita (MITSUI-NIPPON SODA).

LE DECISIONI ADOTTATE IN MATERIA DI INTESE

Dalle decisioni adottate nel corso del 1991 e nei primi tre mesi del 1992 possono essere tratte alcune indicazioni in ordine ai criteri interpretativi utilizzati dall'Autorità nell'applicazione della disciplina delle intese dettata dall'art. 2 della legge n. 287/90.

Individuazione delle intese

Ai sensi del primo comma dell'art. 2, come è noto, costituiscono intese gli accordi e/o le pratiche concordati tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie e regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari. Sulla base di tale previsione l'Autorità ha ritenuto sussistenti fattispecie di intesa non solo quando l'incontro delle volontà delle imprese si è tradotto nella stipulazione di contratti produttivi di precisi obblighi giuridici (ad esempio, accordi di distribuzione esclusiva), ma anche nel caso di emanazione di altri atti, più precisamente intenti, raccomandazioni, privi di obbligatorietà giuridica.

Nonostante quindi che la previsione del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 287/90 risulti lievemente differente da quella corrispondente dell'art. 85, n. 1, del Trattato CEE (la prima qualifica come intese le "deliberazioni" di organismi associativi di imprese, la seconda le "decisioni di associazioni di imprese"), l'interpretazione data alla norma dall'Autorità appare diretta a

ricomprendere tra le intese restrittive tutte quelle manifestazioni di volontà di organismi associativi atte a determinare un coordinato comportamento delle imprese aderenti sul mercato che, in relazione a concrete circostanze di fatto, dimostrino una attitudine lesiva della concorrenza (SINDACATO LAZIALE DI COMMERCianti IN PRODOTTI PETROLIFERI¹⁰).

Inoltre, deve notarsi che l'Autorità ha diretto la propria attenzione non solo e non tanto sulle forme, quanto sulla fonte delle deliberazioni di consorzi ed altri organismi associativi. In tal senso, sono state ritenute intese (restrittive o meno della concorrenza), anche specifiche clausole contenute negli statuti e nei regolamenti consortili (è il caso dei Consorzi operanti nel settore del calcestruzzo; si consideri che analogamente la giurisprudenza comunitaria riferisce le regole consortili alle "decisioni di associazioni di imprese" di cui al citato art. 85, n. 1).

Effetti delle intese sulla concorrenza

L'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 prevede il divieto delle "intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante". A tale disposizione di carattere generale segue una elencazione, di carattere esemplificativo, di attività che danno luogo ad intese suscettibili di essere considerate restrittive della concorrenza.

Per quanto concerne l'applicazione della prima parte della disposizione in esame deve essere sottolineato che l'Autorità non ha di norma arrestato il proprio esame al mero oggetto (scopo) dell'intesa, ma ha in genere proceduto anche all'accertamento della struttura e delle caratteristiche del mercato di riferimento, alla posizione delle parti su tale mercato (ASSIREVI; LA RINASCENTE-SOGEMA; CONSORZIO SCIACCA), ed alla quota dei prodotti e/o servizi oggetto dell'accordo (ISTITUTO BANCARIO S.PAULO DI TORINO-FONDIARIA). Tale procedura è stata seguita al fine di verificare se le intese esaminate fossero comunque idonee a restringere la concorrenza nella misura richiesta dalla legge ("consistente"), modificando in modo sensibile la posizione di mercato delle imprese terze e degli utilizzatori.

Dal punto di vista della valutazione della potenziale restrittività delle intese da essa esaminate, l'Autorità ha conferito rilievo alla previsione, nell'ambito degli accordi stipulati tra le imprese, di meccanismi di scambio di informazioni (ASSIREVI), della esistenza di Comitati incaricati di coordinare le politiche commerciali delle imprese (CEMENTIR-MERONE; ASSIREVI), della possibilità di irrogazione di sanzioni per l'inosservanza delle regole consortili (CONSORZIO AB; CONSORZIO PERUGIA; CONSORZIO SCIACCA). In questi casi, infatti, le imprese tendono a garantire agli accordi posti in essere una particolare efficacia ed una reale capacità di condizionamento dei comportamenti sul mercato.

L'accertamento degli effetti delle intese e, pertanto, della pratica attuazione delle stesse, ha comportato in taluni casi l'attivazione della potestà ispettiva dell'Autorità, realizzata con l'assistenza del Comando Generale e dei Comandi periferici della Guardia di Finanza, al fine di acquisire gli elementi atti a dimostrare la concreta incidenza delle intese in questione sul mercato di riferimento (PRO-CAL; CONSORZIO SCIACCA). Sono stati esaminati, in particolare, l'esistenza e la posizione di mercato di imprese non partecipanti alle intese; le variazioni delle condizioni nell'offerta del prodotto a seguito della stipula degli accordi anticoncorrenziali; la politica di prezzo seguita dalle imprese partecipanti agli accordi, in relazione alle regole consortili ed alla diffusione di appositi listini ad opera degli organi associativi; il ruolo eventualmente svolto dall'autoproduzione nel mercato di riferimento; la effettiva irrogazione di sanzioni da parte dei competenti organi consortili nei confronti delle imprese aderenti, per l'inosservanza di previsioni consortili aventi carattere restrittivo della concorrenza (ASSIREVI; CONSORZIO SCIACCA; CONSORZIO AB; CONSORZIO PERUGIA).

Giova sottolineare che la volontaria cessazione dell'accordo nel corso del processo istruttorio, se ha impedito all'Autorità di intimare l'eliminazione delle infrazioni commesse, non ha però fatto venire meno l'interesse di un giudizio sulla liceità dell'intesa, sia in relazione ad una generale esigenza di certezza del diritto, sia al fine di valutare la gravità e la durata dell'infrazione in relazione all'eventuale irrogazione di sanzioni (CONSORZIO PERUGIA; CONSORZIO AB).

Determinazione del mercato rilevante

Per valutare se un'intesa impedisca, restringa o falsi in maniera consistente il gioco della concorrenza occorre innanzitutto individuare il mercato rilevante sul quale essa esplica i suoi effetti. Il mercato rilevante nell'ottica della tutela della concorrenza è formato da tutti i prodotti legati da un rapporto di forte sostituibilità con i prodotti che le imprese considerano nelle proprie politiche di vendita. Esso dunque non sempre necessariamente coincide con quello che le imprese stesse individuano come loro mercato di riferimento.

Ai fini della definizione empirica del mercato, un'impostazione metodologica possibile e seguita, per esempio, negli Stati Uniti e in Canada consiste nell'identificare come mercato rilevante quello per cui se il settore divenisse un monopolio, il monopolista potrebbe fissare un prezzo significativamente superiore a quello concorrenziale e mantenerlo a questo livello più elevato per un periodo sufficientemente lungo.

Varie critiche possono essere rivolte a questo criterio, tra cui soprattutto quella di non essere abbastanza concreto e di lasciare molti spazi all'interpretazione soggettiva. Infatti, le informazioni necessarie per definire in questo modo il mercato rilevante sono estremamente dettagliate, ma non sempre facilmente disponibili. Tuttavia il metodo di interrogarsi sui possibili effetti di un aumento di prezzo da parte di un ipotetico monopolista rappresenta un'importante guida al ragionamento e consente, ad esempio, di valutare l'impatto di un'intesa o di una concentrazione sul mercato in modo metodologicamente corretto, anche se non sempre quantitativamente preciso.

Infatti si tratta di un criterio che si incentra sulle possibilità di sostituzione da parte dell'utilizzatore del prodotto o servizio nel periodo successivo all'ipotizzato aumento dei prezzi, tenendo conto anche delle eventuali difficoltà che si dovessero riscontrare nella capacità di offerta dei concorrenti. E' chiaro, inoltre, che questo criterio identifica congiuntamente i prodotti e la dimensione geografica del mercato.

Nelle proprie decisioni in materia di intese, l'Autorità ha fatto frequentemente riferimento al grado di sostituibilità dei prodotti o servizi dal punto di vista degli acquirenti, in ragione delle loro caratteristiche, del loro prezzo e dell'uso a cui sono destinati. In tal senso, al fine di valutare la possibile restrizione della concorrenza ad opera di un contratto di distribuzione esclusiva di prodotti chimici destinati ad utilizzo farmaceutico e cosmetico, coperti da appositi marchi, si è tenuto conto di tutti quei prodotti che, seppure parzialmente differenti da quelli identificati con i predetti marchi, sono comunque reputati sostituibili dai consumatori (MEVY EUROPE-RES PHARMA¹¹). Il riferimento al prezzo dei prodotti al fine di valutare la sostituibilità degli stessi dal punto di vista degli acquirenti è stato utilizzato, in particolare, nella individuazione del mercato rilevante in casi di intese tra produttori di calcestruzzo (CONSORZIO AB); l'Autorità ha ritenuto, in proposito, che il ricorso all'attività di autoproduzione di calcestruzzo da parte degli utilizzatori comporti costi troppo elevati rispetto all'acquisto del calcestruzzo sul mercato per costituire un'alternativa significativa rispetto a questo ultimo.

Il mercato geografico di riferimento delle intese esaminate è stato, analogamente, determinato dall'Autorità in relazione alle caratteristiche dei prodotti oggetto delle stesse e alle abitudini degli acquirenti; di conseguenza, quando determinati prodotti hanno rivelato particolari caratteristiche di deperibilità o alti costi di trasporto o quando sono emersi connotati rilevanti del mercato di sbocco, l'operazione è stata valutata con riguardo a parti limitate del territorio nazionale, talora di dimensione regionale o interregionale, talaltra di natura strettamente locale (casi CONTAL-TALAT; SODILAT-PUTIGNANO riguardanti il settore del latte¹²; casi di intese nel settore del cemento o del calcestruzzo).

Rispetto alla determinazione del mercato geografico rilevante non assume importanza la nazionalità delle imprese partecipanti all'intesa: anche la costituzione, ad opera di società non italiane, di una società comune destinata ad operare all'estero, è stata ritenuta rilevante in ragione del fatto che le imprese fondatrici e la società comune effettuano importazioni in Italia (MITSUI-NIPPON SODA); per converso, l'Autorità ha ritenuto non ricadere nelle previsioni dell'art. 2, commi 2 e 3 della legge, un caso di intesa consistente nella costituzione di una società consortile diretta a coordinare l'attività sui mercati esteri di due imprese italiane destinate a continuare ad operare sul mercato nazionale in maniera distinta ed autonoma (ITALIAN GROUP FOR CEMENT¹³).

Intese vietate ai sensi dell'art. 2

L'Autorità ha ritenuto restrittive della concorrenza e vietate ai sensi dell'art. 2 della legge intese dirette alla fissazione di corrispettivi in materia di revisione e certificazione contabile (ASSIREVI), alla fissazione dei prezzi di vendita di gasolio da riscaldamento (SINDACATO LAZIALE COMMERCianti IN PRODOTTI PETROLIFERI), al contingentamento della produzione e della vendita di calcestruzzo ed alla fissazione del prezzo minimo di vendita del prodotto (CONSORZIO AB; CONSORZIO PERUGIA; CONSORZIO SCIACCA; COEM).

Sempre con riferimento a Consorzi operanti nel settore del calcestruzzo i cui statuti e regolamenti consortili contengono clausole dirette al contingentamento della produzione e vendita di calcestruzzo ed alla fissazione dei prezzi minimi di vendita del prodotto, sono state avviate ulteriori istruttorie, tuttora in corso, per presunte infrazioni all'art. 2 della legge n. 287/90.

L'Autorità ha infine ritenuto che presuntivamente concretassero gli estremi di intese restrittive della concorrenza, tali da richiedere l'apertura di un'istruttoria, operazioni di costituzione di società comune che in base all'art. 5, comma 3, non davano luogo ad una concentrazione, avendo come oggetto principale il coordinamento delle politiche commerciali di imprese indipendenti, operanti nel settore del cemento (CEMENTIR-SACCI).

Da quanto illustrato, emerge che l'Autorità ha vietato, o ritenuto presumibile che possano cadere nel divieto di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, intese di carattere orizzontale, intercorrenti cioè tra imprese operanti sullo stesso mercato del prodotto, suscettibili di eliminare tanto la concorrenza interna (tra i partecipanti all'intesa) quanto la concorrenza esterna (rivolta ai concorrenti estranei all'intesa).

L'Autorità non ha invece sinora riscontrato illiceità in intese di carattere verticale, in particolare in accordi di distribuzione commerciale, anche esclusiva (BENETTON-CSP; VEVY EUROPE-RES PHARMA).

Richieste di autorizzazione di intese anticoncorrenziali ai sensi dell'art. 4

Nell'unico caso in cui l'Autorità si è pronunciata espressamente, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, su una richiesta di autorizzazione di una intesa vietata, presentata dall'ASSIREVI- Associazione Nazionale Revisori Contabili, ha ritenuto di rigettare tale richiesta, stante la mancata previsione di un limite temporale dell'intesa e l'assenza di un sostanziale beneficio derivante agli utilizzatori del servizio.

L'ASSIREVI, con comunicazione pervenuta in data 13 maggio 1991, informava l'Autorità dell'adozione da parte dell'Associazione di un regolamento in materia di corrispettivi per i lavori di revisione e certificazione contabile, corredato di norme di attuazione e di un regolamento disciplinare.

L'Associazione, costituita da dieci società di revisione (Arthur Andersen, Coopers & Lybrand, CZ Revisione, Deloitte & Touche, Euro Revisione, Hodgson Landau Brands, KPMG, Price Waterhouse, Reconta Ernst & Young, Ria & Mazars) che rappresentano circa il 93% del mercato relativo alle attività di revisione legale, di revisione volontaria e di organizzazione contabile, chiedeva che il Regolamento di fissazione dei corrispettivi da essa adottato sebbene restrittivo della concorrenza, venisse esplicitamente autorizzato dall'Autorità, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90.

Secondo l'ASSIREVI l'accordo aveva lo scopo di salvaguardare la qualità di un servizio di cui le imprese devono avvalersi obbligatoriamente, a norma di legge. L'Associazione paventava il pericolo che alcune società, per acquisire nuova clientela, praticassero prezzi eccessivamente bassi o svolgessero la loro attività in tempi troppo ristretti per assicurare un servizio accurato, utilizzando anche categorie professionali di preparazione non adeguata.

L'accordo avrebbe garantito, sempre ad avviso di ASSIREVI, lo svolgimento di un servizio conforme ai requisiti normativi, senza ostacolare il libero gioco della concorrenza e accentuando il contenuto qualitativo del servizio offerto. Così si sarebbe evitata l'acquisizione di quote di mercato tramite l'applicazione di prezzi più bassi, con il conseguente incentivo per le società di revisione a contenere i propri costi di produzione anche a scapito della qualità del servizio.

Il regolamento di ASSIREVI prevedeva, inoltre, una procedura articolata di scambio di informazioni tra società aderenti e associazione di categoria, attribuendo in tal modo a quest'ultima un pregnante controllo sulle eventuali infrazioni al codice di condotta e la possibilità di irrogare sanzioni per il mancato adempimento delle previsioni del regolamento.

In ultima analisi, secondo ASSIREVI, l'adozione di tale regolamento avrebbe prodotto effetti positivi anche sugli utilizzatori del servizio, fornendo maggiore garanzia sulla veridicità dei bilanci.

Valutati gli elementi acquisiti, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato l'accordo in oggetto come rientrante nell'ipotesi prevista dall'art. 2, lett. a), che vieta gli accordi tra imprese aventi la finalità di fissare, direttamente o indirettamente i prezzi di acquisto o di vendita o altre condizioni contrattuali. Essa ha, inoltre, ritenuto inapplicabile il disposto dell'art. 4, in quanto esso subordina il provvedimento di autorizzazione in deroga alla duplice circostanza che esso sia limitato nel tempo e comporti un sostanziale beneficio per i consumatori.

In ordine al primo punto l'Autorità ha rilevato la mancata limitazione nel tempo dell'accordo comunicato; in ordine al secondo punto essa ha ritenuto che pur ipotizzando una qualche validità all'argomentazione qualitativa sostenuta dall'ASSIREVI, la preoccupazione di uno scadimento della qualità indotto da un'eccessiva concorrenza sul prezzo risulta scarsamente fondata, in quanto la regolamentazione esistente individua e specifica i soggetti idonei a svolgere l'attività di certificazione, prescrivendo per essi l'iscrizione all'Albo e garantendo in questo modo una soglia minima di qualità del servizio di certificazione.

L'Autorità ha inoltre osservato che quella parte dell'accordo che prevede la fissazione di un numero minimo di ore, proporzionale alle dimensioni dell'impresa cliente, da impiegare nell'opera di revisione del bilancio non costituisce di per sé un elemento di garanzia della qualità, poiché l'accuratezza dell'analisi può essere legata ad altri fattori, come l'adozione di controlli più o meno efficienti. La fissazione di livelli minimi, sia per la quantità di tempo da utilizzare per espletare il servizio, sia per i prezzi, impedisce ai concorrenti che dispongono di procedure altrettanto accurate, ma più efficienti, di praticare eventualmente prezzi inferiori ai prezzi fissati dall'accordo.

3. MITSUI-NIPPON; LA RINASCENTE-SOGEMA; BENETTON-CSP; INTERSIM; ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-FONDIARIA; ITALIAN GROUP FOR CEMENT. Tra gli allegati è riportato un elenco in ordine alfabetico delle decisioni dell'Autorità, con il riferimento al Bollettino in cui è pubblicata la relativa delibera.

4. VEY EUROPE-RES PHARMA; ASAL; CIRIO-TORRE IN PIETRA; CONTAL-TALAT; SODILAT-PUTIGNANO; CEMENTIR-SACELIT; MIT; BIRAGHI.

5. CEMENTIR - SACCI; CEMENTIR - MERONE; CONSORZIO SALEMI; CONSORZIO PICENO CALCESTRUZZI; ENGLISH LANGUAGE BOOK; PRO-CAL; MARSANO-TIRRENIA.

6. Nel caso SINDACATO LAZIALE COMMERCianti IN PRODOTTI PETROLIFERI la segnalazione è stata effettuata dal CIP; nel caso ASAL essa è stata effettuata da un'impresa concorrente.

7. La linea adottata dall'Autorità risulta peraltro conforme ai principi contenuti nella Comunicazione CEE del 14 agosto 1990 relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione (GU C 203).

8. La Comunicazione CEE concernente le operazioni di concentrazione e di cooperazione a norma del Regolamento n.4064/89 prevede che, affinché un'impresa comune possa essere considerata di natura concentrativa, siano soddisfatte due condizioni, una positiva e l'altra negativa: da un lato l'impresa comune deve svolgere su base stabile tutte le funzioni di un'entità economica autonoma, dall'altro vi deve essere mancanza di coordinamento del comportamento concorrenziale delle imprese fondatrici tra di loro e tra queste e l'impresa comune.

Per ciò che concerne la prima condizione, la Commissione delle Comunità Europee, nella citata Comunicazione, indica alcuni criteri per valutare se l'impresa comune sia un'entità giuridica autonoma: essa deve operare come entità indipendente sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda; deve essere in grado di svolgere la propria attività autonomamente; deve poter esplicitare una propria politica commerciale.

Secondo la Comunicazione, vi è la presunzione che non vi sia la condizione negativa di mancanza di coordinamento del comportamento concorrenziale delle imprese fondatrici tra loro e tra queste e l'impresa comune quando le imprese fondatrici rimangono concorrenti attuali o potenziali nel mercato in cui opera l'impresa comune, oppure quando l'impresa comune opera su un mercato a monte o a valle di quello di una delle società fondatrici, in particolare svolgendo attività di acquisto o di vendita principalmente con le società fondatrici.

9. Oltre ai casi citati, sono state considerate costituzione di impresa comune a carattere cooperativo le operazioni BENETTON-CSP; CEMENTIR-SACCI; CEMENTIR-MERONE; ITALIAN GROUP FOR CEMENT.

10. Il procedimento è stato avviato a seguito di una segnalazione del CIP, avente ad oggetto una raccomandazione del Sindacato Laziale dei Commercianti in Prodotti Petroliferi volta alla fissazione dei prezzi relativi alle consegne di gasolio di riscaldamento per quantitativi fino a 2000 litri.

11. L'intesa, comunicata dalle parti, consiste in un accordo di distribuzione esclusiva di materie prime e prodotti intermedi per l'industria farmaceutica, cosmetica ed igienistica.

12. In entrambi i casi si tratta di accordi di distribuzione esclusiva.

13. Si tratta della costituzione da parte delle società Italcementi Ingegneria e Filippo Fochi Impianti Industriali di un'impresa comune, denominata Italian Group for Cement, senza scopo di lucro e finalizzata al coordinamento sui mercati esteri dell'attività delle due imprese fondatrici, che rimangono distinte ed autonome.

14. Tali dati si riferiscono solo alle società iscritte all'albo Consob, che risultano coprire tutta la revisione obbligatoria e gran parte di quella volontaria, ma non la sua totalità; non sono peraltro disponibili dati globali sulla attività di revisione a cui ricorrono le imprese non tenute dalla legge alla certificazione del bilancio.

3

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

L'art. 3 della legge n. 287/90 ha introdotto una disciplina dell'abuso di posizione dominante sostanzialmente modellata su quella dell'art. 86 del Trattato CEE. La verifica di eventuali infrazioni al divieto di abuso di posizione dominante di cui all'art. 3 della legge può essere effettuata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia d'ufficio, sia sulla base di specifiche segnalazioni.

Nel corso del 1991 l'Autorità, in seguito ad una segnalazione, ha avviato un'istruttoria per accertare infrazioni dell'art. 3 della legge da parte della società SIP Spa, concessionaria esclusiva per l'esercizio del servizio telefonico in ambito nazionale. L'istruttoria si è conclusa il 4 marzo 1992 ed ha portato l'Autorità a riscontrare infrazioni da parte della SIP al divieto di abuso di posizione dominante di cui all'art. 3 della legge.

L'istruttoria era stata avviata in seguito ad una segnalazione effettuata il 27 maggio 1991 dalla società 3C Communications Srl, nella quale si denunciava un presunto abuso di posizione dominante da parte della SIP, argomentando che: a) la SIP, in ragione della sua posizione di monopolista legale, detiene una posizione dominante nel settore delle telecomunicazioni; b) la SIP aveva abusato di tale posizione rifiutando alla 3C Communications la concessione di linee telefoniche ed impedendole in conseguenza di prestare servizi consistenti nella possibilità di utilizzo di carte di credito come strumenti di accesso alla linea telefonica e mezzi di pagamento delle telefonate.

In particolare, la SIP aveva messo a disposizione della 3C Communications, a partire dal mese di settembre del 1990, mediante gli usuali contratti di abbonamento, 46 linee telefoniche dislocate presso alberghi, ristoranti e centri riunione. Successivamente, a partire dal mese di ottobre dello stesso anno, la SIP, manifestando preoccupazioni per la illegittimità della attività svolta dalla società denunciante, rifiutava di stipulare nuovi contratti, impedendo alla 3C Communications il collegamento dei terminali abilitati al servizio di comunicazione con carte di credito.

Oltre alla segnalazione presentata all'Autorità, la 3C Communications aveva inviato alla Commissione delle Comunità Europee un'istanza ai sensi dell'art. 3 del Regolamento CEE n.17/62 per infrazione da parte della SIP dell'art. 86 del Trattato CEE.

Il 24 ottobre 1991 la SIP e la 3C Communications hanno stipulato un accordo volto, fra l'altro, a consentire a quest'ultima la prestazione dei servizi descritti. Tale accordo contiene peraltro limiti in ordine all'intestazione dei contratti di abbonamento telefonici e alla ubicazione dei terminali della 3C Communications. Sia la SIP che la 3C Communications hanno trasmesso all'Autorità il testo dell'accordo raggiunto. Nella propria nota di trasmissione la 3C Communications lamentava peraltro che il comportamento che continuava ad essere tenuto dalla SIP nella concessione delle linee telefoniche comportava per essa rilevanti difficoltà operative per lo svolgimento della propria attività.

Valutati gli elementi in proprio possesso, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un'istruttoria al fine di accertare l'eventuale violazione da parte della SIP dell'art. 3 della legge n. 287/90.

Dal punto di vista procedurale, l'Autorità ha ritenuto sussistere la propria competenza ad applicare la legge n. 287/90, in quanto non risultava avviata alcuna formale procedura da parte della Commissione CEE.

Nel merito, l'Autorità ha anzitutto proceduto a definire il mercato rilevante e ha ritenuto che il servizio prestato dalla 3C Communications, caratterizzato da speciali connotati, sia solo limitatamente intercambiabile con altri servizi. Tale servizio, riducendo i costi di transazione connessi all'accesso alla telefonata, realizza una funzionalità aggiuntiva rispetto al servizio telefonico offerto dalla SIP e presenta un preminente contenuto di servizio di pagamento. Pertanto, i comportamenti posti in essere dalla SIP nei confronti della 3C Communications hanno effetti su un mercato distinto, quantunque contiguo, a quello dei servizi di telefonia di base.

Infatti l'Autorità ha ritenuto che i servizi prestati dalla 3C Communications, che consentono all'utente la possibilità di un accesso più comodo, in determinate circostanze, alla linea telefonica ed un pagamento differito delle telefonate, sono stati liberalizzati dalla direttiva comunitaria 90/388, in quanto diversi dai servizi di telefonia vocale e dagli altri servizi esclusi. Essi, inoltre, realizzano una funzionalità aggiuntiva e di livello superiore al servizio telefonico di base e non sono ricompresi tra i servizi di telecomunicazione che la normativa nazionale, con particolare riguardo all'art. 2, lettere a), b) e c) del decreto ministeriale 6 aprile 199015 ("Approvazione del piano regolatore nazionale delle telecomunicazioni"), riserva allo Stato. Pertanto, dato che i denunciati comportamenti della SIP riguardano servizi soggetti ad un regime di libera concorrenza, trovano piena applicazione le norme del Titolo I della legge n. 287/90 e in particolare l'art. 3 della legge stessa.

Sulla base di questa constatazione, l'Autorità ha ritenuto che l'attribuzione per legge alla SIP del monopolio nella gestione dei servizi di telefonia di base non escludesse la propria competenza ad accertare l'esistenza dell'abuso denunciato, dando così concreta applicazione al disposto dell'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90, in base al quale le imprese che "per disposizione di legge esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato" sono escluse dall'ambito di applicazione della normativa solo "per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati", con esclusione cioè delle attività non direttamente funzionali alla missione ad esse attribuita.

L'Autorità ha quindi osservato, coerentemente con quanto si desume dai principi comunitari in materia di concorrenza, che la SIP, essendo titolare di un diritto esclusivo per l'esercizio in ambito nazionale di servizi di telecomunicazione ad essa riservati, detiene una posizione dominante relativamente ai mercati di tali servizi.

L'Autorità ha accertato due distinti abusi di posizione dominante compiuti dalla SIP.

Il primo è consistito nel rifiuto da parte della SIP di concedere nuove linee telefoniche alla 3C Communications, non giustificato dalla normativa vigente in quanto il collegamento richiesto è volto a consentire l'esercizio di servizi che la normativa comunitaria e nazionale non ricomprendono nell'ambito di quelli riservati alla SIP. Nel corso dell'istruttoria è inoltre emerso che la SIP ha allo studio progetti volti all'introduzione di un servizio di telefonia con pagamento mediante carte di credito. Essa si pone, pertanto, come potenziale concorrente della 3C Communications. E' quindi possibile ritenere che il comportamento tenuto dalla SIP sia stato diretto, tra l'altro, a limitare la concorrenza in un mercato vicino ma distinto rispetto a quello ad essa riservato, nel quale la SIP si appresta ad entrare in qualità di operatore.

L'Autorità ha in secondo luogo ritenuto che l'accordo stipulato il 24 ottobre 1991 tra le parti condizioni la prestazione dei servizi della 3C Communications al rispetto di alcuni limiti che non sono né idonei a rimuovere la situazione di pregiudizio della concorrenza sopra esaminata, né giustificati dalla normativa nazionale e comunitaria. Tali limiti si risolvono in restrizioni da parte della SIP del servizio fornito in monopolio, al fine di limitare la prestazione da parte di terzi di servizi non riservati attraverso l'imposizione di clausole contrattuali vincolanti e restrittive. L'accordo in questione contenendo condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose è stato giudicato in violazione dell'art. 3, lett. a), della legge n. 287/90.

In conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha deliberato che la SIP ponga immediatamente fine ai comportamenti abusivi riscontrati e provveda ad informare tempestivamente l'Autorità delle misure adottate per porre fine alle infrazioni constatate.

Al 31 marzo 1992 erano in corso altri tre procedimenti istruttori riguardo a presunte violazioni dell'art. 3 della legge (ANCIC-CERVED; APCA-COMPAG; MARINZULICH-TIRRENIA).

15. Il D.M. 6 aprile 1990, emanato sulla base del D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, e della legge 10 dicembre 1975, n. 693, ha sostituito i piani regolatori nazionali delle telecomunicazioni approvati con i precedenti decreti ministeriali del 16 luglio 1982.

4

CONCENTRAZIONI

CRITERI DI DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

L'impresa nella disciplina della concorrenza e la nozione di controllo

L'art. 5 della legge n. 287/90 prevede tre diverse modalità attraverso cui si può realizzare un'operazione di concentrazione: una fusione tra imprese, l'acquisizione del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese, la costituzione di un'impresa comune.

La legge n. 287/90, introducendo una nozione in parte originale rispetto a quella prevista dalla normativa generale, individua il controllo oltre che nelle ipotesi previste dall'art. 2359 del Codice Civile, modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, nell'influenza determinante comunque esercitata da parte di uno o più soggetti sull'attività di un'impresa, lasciando in secondo piano i mezzi giuridici, di carattere strumentale, che garantiscono tale influenza.

Occorre precisare che l'acquisizione del controllo di cui all'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90 deve essere verificata con riferimento ai singoli casi in esame. In particolare, l'assunzione di una partecipazione maggioritaria in un'impresa comporta comunque l'acquisizione del controllo ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile, richiamato dall'art. 7 della legge n. 287/90, e configura pertanto un'operazione di concentrazione. Nel caso di assunzione di una partecipazione minoritaria, invece, l'eventuale esistenza di una concentrazione deve essere valutata di volta in volta, verificando se l'operazione, in presenza di particolari condizioni, attribuisca la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività dell'impresa acquisita.

In questo primo anno di attività si è posto il problema di come valutare ai sensi della legge n. 287/90 le operazioni di concentrazione realizzate tra imprese soggette al medesimo controllo. L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, qualora si configurino sostanzialmente come un riassetto o una riorganizzazione all'interno di un gruppo economicamente unitario, risultano in generale prive di effetti esterni sulla concorrenza.

Quest'ultima constatazione ha consentito all'Autorità di ritenere sufficienti, nella comunicazione di operazioni di concentrazione tra imprese soggette al medesimo controllo e caratterizzate da una direzione unitaria, informazioni meno ampie di quelle normalmente richieste per valutare gli effetti di un'operazione di concentrazione sul mercato. L'Autorità non ha invece ritenuto, sulla base del combinato disposto degli artt. 5 e 16 della legge, di potere escludere la sussistenza dell'obbligo di comunicazione preventiva di tali operazioni.

Non è sembrato infatti possibile ricondurre alla nozione di unica impresa l'insieme di più imprese legate da rapporti di controllo, dato che la legge n. 287/90, facendo riferimento ad imprese che "procedono a fusione" o "acquisiscono ...il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese" presuppone evidentemente una nozione di impresa non svincolata dalla soggettività giuridica, in cui cioè l'aspetto dell'organizzazione dell'attività economica si coniuga con il dato strutturale dell'esistenza di un soggetto giuridico che conclude atti di fusione o di acquisizione.

L'Autorità non ha inteso con ciò sottovalutare il riferimento contenuto nell'ultimo comma dell'art. 5 ad "imprese indipendenti" e la necessità che tale espressione comporta di accertare l'unità economica esistente fra più imprese allorchè, a causa dell'assoggettamento alla direzione unitaria di un unico soggetto, manchi una reale autonomia nella determinazione delle linee d'azione sul mercato. Tuttavia, la mancanza nell'ordinamento italiano di una nozione generale del gruppo di imprese e dunque l'assenza di parametri precisi volti a stabilire l'esistenza di legami fra più imprese idonei al riconoscimento di un insieme economico dotato di un potere decisionale

unitario ed autonomo, rende al momento assai complessa ed incerta una definizione del concetto di "impresa indipendente".

Criteria di valutazione delle operazioni di concentrazione

L'art. 6 della legge n. 287/90 prevede che nei riguardi delle operazioni di concentrazione l'Autorità valuti se esse "comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza". La legge richiede pertanto di valutare:

- a) se, a seguito della concentrazione, si determini la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;
- b) se essa elimini o riduca in modo sostanziale la concorrenza sul mercato nazionale.

a) Individuazione del mercato rilevante

Per compiere tali valutazioni occorre innanzitutto individuare il mercato rilevante in cui l'operazione di concentrazione esplica i suoi effetti. Sulla definizione del mercato rilevante nell'ottica della tutela della concorrenza ci si è già soffermati nel capitolo riguardante le intese. In tale sede si è illustrato, in particolare, come un criterio metodologicamente corretto consista nell'identificare come mercato rilevante quello per cui, se il settore divenisse un monopolio, il monopolista potrebbe fissare un prezzo significativamente superiore a quello concorrenziale e mantenerlo a questo livello più elevato per un periodo sufficientemente lungo. In questo modo, infatti, si tiene conto delle possibilità di sostituzione disponibili per l'acquirente del prodotto, nonché degli eventuali vincoli che limitano la capacità di offerta delle imprese concorrenti.

Con il criterio delineato si identificano sia i prodotti sia la dimensione geografica che caratterizzano il mercato rilevante di un'operazione di concentrazione. A questo proposito va notato che il mercato geografico rilevante non necessariamente coincide con il territorio nazionale, in quanto alcuni prodotti sono caratterizzati da un'utilizzazione di tipo locale (ad esempio, servizi turistici, distribuzione commerciale, servizi bancari per le famiglie, calcestruzzo) e altri hanno come area di riferimento un mercato più ampio che, al limite, può essere quello mondiale (ad esempio, industrie innovative a tecnologia avanzata, materie prime, prodotti agricoli non deperibili).

Si è ritenuto che l'art. 6 della legge, attribuendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato il compito di esaminare gli effetti anticoncorrenziali delle operazioni di concentrazione, richieda necessariamente una valutazione riferita al mercato di volta in volta rilevante. Questo ultimo può coincidere con il territorio nazionale, avere dimensioni più limitate o anche un'estensione più ampia.

Va notato che quando il mercato geografico di riferimento è più ampio del territorio nazionale, la posizione dominante va valutata rispetto all'intero mercato rilevante.

b) Individuazione della posizione dominante

Definito il mercato rilevante, occorre stabilire se la concentrazione comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale la concorrenza. Manca nella legge n. 287/90 una definizione esplicita di posizione dominante; peraltro, secondo una consolidata giurisprudenza comunitaria, che trova la sua origine nell'art. 66, comma 7 del Trattato CEE, la posizione dominante è una situazione di potere economico tale da consentire ad un'impresa di tenere per un periodo sufficientemente lungo un comportamento indipendente da quello delle altre imprese.

In generale solo imprese caratterizzate dal possesso di quote di mercato estremamente elevate possono adottare strategie indipendenti. Questa affermazione non è però valida in ogni circostanza: i più recenti sviluppi dell'economia industriale mostrano infatti che in molte situazioni i comportamenti delle imprese non dipendono dalla struttura del mercato in cui esse operano. Occorre tenere conto, tra l'altro, delle possibilità di collusione tra imprese.

Generalmente, per valutare la possibilità di un esercizio individuale del potere di mercato si fa anzitutto riferimento alla quota di mercato ottenuta dall'impresa in seguito all'operazione di concentrazione. Tuttavia, anche se vengono raggiunte o superate determinate soglie, definite in

termini di quote di mercato, non necessariamente l'operazione comporta che la concorrenza venga eliminata "in modo sostanziale e durevole". Infatti, come del resto viene espressamente indicato nell'art. 6 della legge n. 287/90, occorre tenere conto "delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, della posizione sul mercato delle imprese interessate, del loro accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi di mercato, della struttura dei mercati, della situazione competitiva dell'industria nazionale, delle barriere all'entrata sul mercato di imprese concorrenti, nonché dell'andamento della domanda e dell'offerta dei prodotti o servizi in questione".

Per quanto riguarda le concentrazioni orizzontali, tra imprese operanti nello stesso mercato del prodotto o di un singolo gruppo di prodotti, occorre in particolare tenere conto dell'esistenza e della rilevanza delle barriere all'entrata nel mercato rilevante.

Infatti, anche in presenza di un grado di concentrazione elevato, purchè non esistano rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi concorrenti è possibile che si registrino condizioni non troppo lontane da quelle concorrenziali. Ciò si verifica perchè i comportamenti delle imprese presenti sul mercato sono vincolati anche dalla concorrenza potenziale.

L'esistenza di barriere all'entrata rappresenta quindi l'elemento principale per la valutazione degli effetti di una concentrazione orizzontale. Al riguardo è però necessario rilevare che, mentre la quota di mercato può essere misurata con precisione anche se non è univoca l'influenza che ne deriva sui comportamenti delle imprese, l'esistenza di rilevanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori accresce la probabilità di comportamenti anticoncorrenziali, ma generalmente è possibile effettuarne un'analisi solo di tipo qualitativo, in quanto la complessità e l'eterogeneità degli aspetti da considerare rende difficile una valutazione quantitativa.

In linea di principio, l'accesso al mercato può essere considerato facile se, in risposta ad un aumento dei prezzi al di sopra del livello concorrenziale da parte di un ipotetico monopolista, è possibile entro un periodo di tempo ragionevole introdurre nuova capacità produttiva nel mercato in modo da ricondurre questi prezzi al livello concorrenziale. Va tenuto presente, nell'applicazione di questo criterio, che ostacoli effettivi all'ingresso di nuove imprese sul mercato possono derivare anche dall'esistenza di vincoli di tipo amministrativo o regolamentare. In generale, per valutare l'entità delle barriere all'entrata, cioè l'incidenza che esse hanno sul funzionamento del mercato, occorre pervenire a una stima dell'insieme dei costi che deve sostenere un'impresa entrante, ma non un'impresa già operante sul mercato.

Per tentare un'esemplificazione, certamente non esaustiva, delle barriere all'entrata si può fare riferimento a:

- 1) l'esistenza di barriere istituzionali dovuta a politiche di regolamentazione o ad altre misure di politica industriale e commerciale che ostacolano l'ingresso sul mercato di potenziali entranti o creino condizioni di non pari opportunità di entrata per tutte le imprese;
- 2) l'esistenza di vaste spese irrecuperabili, ad esempio in attrezzature ed impianti specifici, in ricerca scientifica e in pubblicità;
- 3) l'esistenza di economie di scala tecnologiche e finanziarie che rendano indispensabile il controllo di una quota rilevante del mercato per raggiungere condizioni di efficienza produttiva.

A parte i vincoli di tipo politico-amministrativo, le barriere all'entrata sono legate soprattutto all'esistenza di costi irrecuperabili, ossia di spese che l'impresa è costretta ad effettuare per acquistare beni (sia materiali che immateriali) che non consentono utilizzazioni alternative a quella a cui sono stati destinati. In generale questi costi irrecuperabili possono essere legati ad aspetti tecnologici della produzione (spese in attrezzature ed impianti specifici) o derivare dai comportamenti strategici delle imprese. Tra le barriere all'entrata di tipo strategico vanno menzionate, ad esempio, spese di tipo immateriale come quelle pubblicitarie volte a ridurre il grado di sostituibilità di un prodotto, che per essere efficaci richiedono investimenti prolungati di anni. Esse rappresentano in molte situazioni un vincolo importante per l'ingresso sul mercato, essendo in generale gli investimenti immateriali scarsamente recuperabili in altre attività.¹⁶

Come già osservato, oltre alle barriere all'entrata l'art. 6 della legge n. 287/90 fa riferimento a numerose condizioni che occorrerebbe valutare per identificare se la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato eliminino o riducano "in modo sostanziale e durevole la concorrenza". Tra gli elementi di analisi previsti dall'art. 6, a

differenza di quanto avviene nella legislazione di altri paesi, manca il riferimento esplicito al progresso tecnologico come elemento da considerare per stabilire se la concentrazione costituisca o rafforzi una posizione dominante sul mercato. Tuttavia il primo comma dell'art. 6 della legge n. 287/90, nel fare riferimento alla "situazione competitiva dell'industria nazionale" dà la possibilità di tenere conto anche della relativa debolezza tecnologica.

Il riferimento al progresso tecnologico nella politica di tutela della concorrenza è infatti molto importante. La crescita di molte imprese deriva da un continuo processo dinamico di innovazioni spesso caratterizzate da un elevato grado di indivisibilità. In molti casi è quindi possibile che una perdita statica di benessere in seguito a una concentrazione venga più che compensata dagli effetti dinamici sulla crescita economica dovuti, per esempio, all'assenza di eventuali duplicazioni di costosi programmi di ricerca e alla diffusione delle nuove conoscenze.

Inoltre nei settori tecnologicamente d'avanguardia il pericolo che la struttura del mercato si avvicini a quella monopolistica è ridotto perchè si creano continuamente nuovi prodotti e, quindi, nuove opportunità concorrenziali.

Tuttavia il ricorso alla motivazione dell'efficienza per attenuare la diminuzione di concorrenzialità deve essere limitato ai settori dove effettivamente il progresso tecnologico è rapido, perchè solo allora è possibile presumere che in breve tempo si tornerebbe a condizioni concorrenziali. Per tutti gli altri casi occorre, quando il grado di concentrazione è elevato e l'ingresso sul mercato difficile, una grande cautela nel consentire un'operazione che potrebbe favorire l'efficienza, ma che determinerebbe una situazione anticoncorrenziale destinata a durare nel tempo, favorendo quindi effettivamente il raggiungimento di rendite di posizione.

c) Concentrazioni verticali

L'art. 6 della legge n. 287/90 nell'indicare le condizioni da valutare per stabilire se le operazioni di concentrazione comportino la "costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza" considera alcune tipologie (l'accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi del mercato) che si spiegano solo in presenza di una concentrazione verticale, ossia quando l'impresa si concentra con uno dei suoi clienti o fornitori (effettivi o potenziali).

Rispetto alle concentrazioni orizzontali dove l'impresa si fonde con i suoi concorrenti, le concentrazioni verticali possono conferire potere di mercato escludendo i concorrenti dall'utilizzazione di un fattore produttivo essenziale o imponendo loro di entrare congiuntamente su più mercati, innalzando quindi le barriere all'entrata. Si pensi per esempio a quelle situazioni in cui la concorrenza non opera ugualmente su tutti i beni scambiati (vendita congiunta di un *computer* e del relativo servizio di assistenza) e l'accesso su uno dei mercati risulta bloccato alla concorrenza. Tuttavia, solo se è possibile per un'impresa, attraverso la concentrazione con i suoi fornitori o con i suoi clienti, infliggere svantaggi di costo sui suoi concorrenti, tali pratiche possono essere combattute da una legislazione di tutela della concorrenza.

A fini di chiarezza può essere utile riassumere alcune delle tipologie più frequenti. Un'impresa può ottenere profitti più elevati, per esempio, a seguito di una fusione con un fornitore di un fattore produttivo essenziale per il processo produttivo che a sua volta non può essere ottenuto a condizioni simili da altre fonti. Si può dunque trattare di una integrazione effettuata per garantirsi l'utilizzazione di una risorsa scarsa che consenta di ottenere un vantaggio di costo sui concorrenti. Se l'operazione di concentrazione consente di escludere dall'accesso a quella risorsa i propri concorrenti, essa può essere giudicata lesiva della concorrenza. Tuttavia un'impresa può anche integrarsi con un fornitore di un bene scarso essenziale per il suo processo produttivo senza che l'operazione abbia effetti anticoncorrenziali, ad esempio qualora l'impresa continui a vendere a terzi a condizioni concorrenziali quello stesso bene.

Nel caso delle concentrazioni di tipo verticale occorre soprattutto valutare l'impatto sui terzi derivante dall'operazione.

A questo fine, si deve innanzitutto accertare se il comportamento dell'impresa aumenti i costi dei suoi concorrenti. In questa eventualità occorre stabilire se questo vantaggio di costo attribuisca all'impresa una posizione dominante. Un metodo empirico per stabilire se una concentrazione di tipo verticale consente all'impresa di acquisire una posizione dominante sul proprio mercato di riferimento può essere quello di verificare se essa potrebbe aumentare i prezzi senza reazioni da parte dei suoi concorrenti e mantenerli a un livello significativamente superiore al prezzo concorrenziale per un periodo di tempo sufficientemente lungo.

Nel valutare le concentrazioni verticali occorre analizzare quale sia la distribuzione delle quote di mercato nel mercato a monte e nel mercato a valle ed esaminare in quale misura esistano anche altre imprese integrate verticalmente operanti su entrambi questi mercati.¹⁷

Si deve inoltre tenere presente che, come già osservato, non sempre una concentrazione verticale determina un vincolo di esclusiva. Sulla base di queste considerazioni la soglia di attenzione individuata dall'Autorità è costituita dalla simultanea presenza delle seguenti condizioni:

- 1) l'impresa acquirente e l'impresa acquisita detengono ciascuna nel proprio mercato una quota sufficientemente elevata;
- 2) in ciascuno dei mercati coinvolti la somma delle quote di mercato di tutte le imprese verticalmente integrate è elevata.

In generale, in presenza di un'integrazione verticale è opportuno allargare la definizione di barriere all'entrata e includere anche i vincoli esercitati su un produttore che voglia entrare in un mercato dalla necessità di un ingresso simultaneo anche in un altro mercato.

Evidentemente questi vincoli sono più stringenti al diminuire della quota di mercato dei produttori indipendenti sui diversi mercati.

d) Concentrazioni conglomerali

La legislazione per la tutela della concorrenza nella maggior parte dei paesi, compreso il nostro, non persegue l'obiettivo della riduzione del potere economico delle imprese di per sé. Infatti là dove il legislatore ha voluto che nella valutazione delle concentrazioni si prendesse in considerazione il potere economico e/o finanziario lo ha espressamente indicato nella normativa. D'altra parte per contrastare l'accumulazione del potere economico esistono altri strumenti, tra cui la politica fiscale e l'esercizio del potere di regolamentazione.

La politica della concorrenza si preoccupa che le condizioni di mercato non si allontanino in misura significativa da quelle che si registrerebbero in un regime concorrenziale: di conseguenza, in generale le concentrazioni conglomerali vanno giudicate con riferimento alle tipologie già individuate nel caso delle concentrazioni orizzontali e verticali.

Solo in alcuni casi particolari, come ad esempio quando la concentrazione elimina o ostacola in maniera sostanziale un potenziale concorrente, operazioni di concentrazione conglomerali potrebbero ricadere nel divieto di cui all'art. 6 della legge n. 287/90. Va peraltro tenuto presente che, se a seguito di una concentrazione di tipo conglomerale, come del resto di qualsiasi altra operazione, si dovessero registrare *ex post* comportamenti di abuso di posizione dominante, l'Autorità potrebbe comunque intervenire secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge.

LE OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE ESAMINATE

Nel corso del 1991 l'Autorità ha valutato complessivamente 250 casi di concentrazione¹⁸; di questi, come più dettagliatamente esposto nel capitolo 5, 17 hanno riguardato pareri espressi alla Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 20, comma 3 della legge n. 287/90, mentre in un caso il parere è stato richiesto dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Concentrazioni esaminate nel 1991 (numero dei casi)

	DecisioniPareri		Garante(*)	Banca d'italia
	I	II		
Imprese indipendenti	103	1	1	10
Imprese non indipendenti	112	0	0	7
Archiviati	17	0	0	0
Rinvio di competenza	2	0	0	0
Totale	234 (**)	1	1	17

I: casi su cui non è stata avviata l'istruttoria;

II: casi su cui è stata avviata l'istruttoria.

(*) Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

(**) Il totale comprende le duplicazioni dei casi riguardanti più di una tipologia.

Al netto delle duplicazioni il totale è 231.

I casi di concentrazione fra imprese, ad eccezione dei pareri espressi alle altre autorità competenti ai sensi dell'art. 20 della legge n. 287/90, hanno pertanto riguardato 232 operazioni. All'interno di queste, in due casi è stato avviato un procedimento d'ufficio teso all'irrogazione della sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 19, comma 2, della medesima legge, per omessa comunicazione preventiva.

Fra le concentrazioni ritualmente comunicate, in 2 casi si è proceduto al rinvio alla competenza di altre autorità, mentre 17 casi sono stati archiviati in quanto le imprese interessate non raggiungevano le soglie di fatturato previste dall'art. 16 della legge, ovvero le comunicazioni sono state ritirate in quanto le parti non hanno inteso dare seguito all'operazione.

Nei primi tre mesi del 1992, sono stati esaminati altri 90 casi di concentrazione.

Nel corso del 1991, l'Autorità in due casi ha deciso di avviare l'istruttoria di cui all'art. 16, comma 4 (ECOSERVIZI-NOVASPURGH; PANNA ELENA-CPC). Le indagini svolte hanno tuttavia evidenziato che le operazioni non avrebbero comportato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.¹⁹ Nei primi tre mesi del 1992 sono state avviate due ulteriori istruttorie ai sensi dell'art. 16, comma 4.20

Secondo quanto indicato dall'art. 6 della legge n. 287/90, ciascuna operazione di concentrazione deve essere valutata tenendo conto del suo impatto concorrenziale nei mercati in cui operano le imprese interessate. Pertanto, gli elementi quantitativi e qualitativi acquisiti nelle diverse fasi procedurali consentono di delineare le caratteristiche strutturali dei processi di concentrazione comunicati all'Autorità. Nei paragrafi successivi si analizzano, in questa prospettiva, le concentrazioni riguardo alle quali l'Autorità si è espressa nel corso del 1991, distinguendo tra le operazioni realizzate fra imprese precedentemente indipendenti (104 casi) e le operazioni tra imprese non indipendenti (112 casi). Per quanto riguarda queste ultime, si è trattato sostanzialmente di operazioni di riassetto o riorganizzazione all'interno di un gruppo economicamente unitario che sono risultate, pertanto, prive di effetti sulla concorrenza.

Le concentrazioni fra imprese indipendenti

L'articolo 5 della legge n. 287/90 prevede tre differenti modalità attraverso cui l'operazione di concentrazione si può realizzare:

a) fusione,

- b) acquisizione del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese,
- c) costituzione di un'impresa comune.

Nel corso del 1991, la tipologia di gran lunga più rappresentata (101 dei 104 casi di concentrazione tra imprese indipendenti) riguarda l'acquisto del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese; più specificamente, il 14,4% dei 104 casi esaminati riguarda l'acquisto del controllo di parti o elementi del patrimonio di una o più imprese (rami d'azienda o unità produttive), mentre l'82,7% concerne l'acquisizione del controllo dell'intera impresa. Nessuna delle concentrazioni fra imprese tra loro indipendenti risulta essere stata realizzata attraverso fusione; generalmente, le imprese preferiscono prima procedere all'acquisto del controllo e solo in seguito effettuare eventualmente operazioni di fusione, come mostrato dalla forte prevalenza di queste ultime operazioni fra le concentrazioni realizzate tra imprese soggette al medesimo controllo proprietario o tra impresa controllante e impresa controllata.

Modalità di concentrazione fra imprese indipendenti

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), b) e c)	Numero delle imprese interessate			II Totale Numero dei casi
	I			
Fusione	0	0	0	0
Acquisizione del controllo	112	117	229	101
Impresa comune	6	3	9	3
Totale	118	120	238	104

I: impresa acquirente, oppure incorporante, oppure partecipante a società comune;
 II: impresa acquisita, oppure incorporata, oppure impresa comune.

Limitate a soli tre casi, infine, sono state le operazioni di costituzione di imprese comuni.

Caratteristiche degli assetti proprietari e di controllo

I dati riportati nella TAVOLA 1 (v. Allegati) forniscono alcune informazioni relative agli assetti proprietari e di controllo delle imprese interessate dalle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità.

Come dato complessivo, oltre l'80% delle imprese interessate dalle operazioni²¹ di concentrazione sono risultate sottoposte al controllo di altre imprese, e quindi definite nella presente analisi come facenti parte di un gruppo, mentre meno del 20% delle stesse fa capo direttamente a persone fisiche. Il 50% delle imprese fa parte di gruppi privati italiani, il 26% di gruppi privati esteri e solo il 5% di gruppi pubblici o a partecipazione statale italiani.

Modesti sono risultati gli spostamenti fra l'area pubblica e quella privata. Le imprese a partecipazione statale hanno effettuato 10 operazioni di acquisizione e in sole 3 operazioni sono state oggetto di acquisizione (in un caso, peraltro, l'operazione è stata realizzata da imprese entrambe a partecipazione statale).

Prendendo in considerazione la nazionalità dei gruppi, si osserva che in circa il 60% delle operazioni entrambe le parti coinvolte risultano a capitale di controllo italiano (TAVOLE 2 e 3). Le imprese italiane risultano acquisire imprese a controllo estero solo nel 7,2% delle operazioni. Infine, 1/3 delle imprese acquirenti risulta appartenere a gruppi esteri, contro 1/5 delle imprese acquisite; più della metà di queste ultime, peraltro, vengono acquistate da imprese anch'esse a controllo estero.

Sia in termini di nazionalità della parte, sia in termini di nazionalità del gruppo di appartenenza, le imprese estere coinvolte in operazioni di concentrazione soggette all'obbligo di comunicazione in Italia risultano essere prevalentemente imprese europee: i paesi maggiormente interessati sono risultati la Francia (con 5 imprese), i Paesi Bassi (3), la Gran Bretagna (6), la

Svizzera (6) e la Spagna (3). Per quanto riguarda le imprese extra-europee, si nota una rilevante presenza di imprese statunitensi (10).

Va osservato che l'importanza dei mercati esteri nell'attività delle imprese coinvolte nelle operazioni di concentrazione è risultata modesta: oltre l'89% delle imprese acquisite realizza il proprio fatturato esclusivamente sul territorio nazionale e solo il 4,3% evidenzia una quota di presenza sui mercati esteri nettamente predominante rispetto al mercato italiano. Dal lato delle imprese acquirenti l'apertura verso l'estero risulta relativamente più elevata. Tuttavia, quasi i 3/4 delle parti acquirenti realizzano l'intero fatturato in Italia (TAVOLA 4).

La distribuzione dei casi secondo le soglie di fatturato

L'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90 stabilisce che le operazioni di concentrazione debbano essere preventivamente comunicate all'Autorità "qualora il fatturato totale realizzato a livello nazionale dalle imprese interessate sia superiore a cinquecento miliardi di lire, ovvero qualora il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'impresa di cui è prevista l'acquisizione sia superiore a cinquanta miliardi di lire".

L'Autorità ha ritenuto che le due soglie di fatturato indicate dalla legge siano da intendersi come disgiunte tra loro e che, pertanto, sia sufficiente il superamento di una di esse perchè insorga l'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione.²²

Si possono quindi individuare tre categorie di operazioni di concentrazione soggette ad obbligo di comunicazione preventiva, corrispondenti ai casi in cui:

- l'insieme delle imprese interessate supera i 500 miliardi di fatturato nazionale e l'impresa acquisita ha un fatturato inferiore a 50 miliardi di lire (in seguito indicata come categoria A);
- l'insieme delle imprese interessate supera i 500 miliardi di fatturato nazionale e l'impresa di cui è prevista l'acquisizione ha un fatturato nazionale superiore a 50 miliardi di lire (categoria B);
- l'insieme delle imprese interessate non raggiunge i 500 miliardi di fatturato e l'impresa acquisita realizza a livello nazionale un fatturato superiore a 50 miliardi di lire (categoria C).

Dei 104 casi di concentrazione fra imprese tra loro indipendenti sui quali l'Autorità ha deliberato nel corso del 1991, 45 casi ricadono nella categoria A, 27 casi nella categoria B e 32 casi nella categoria C (TAVOLA 5).

Una quota consistente dei casi esaminati (43,2% del totale) risulta pertanto riferita a imprese che già prima della concentrazione realizzavano un fatturato nazionale superiore a 450 miliardi di lire e acquistano imprese con un fatturato inferiore ai 50 miliardi (categoria A)²³; una percentuale rilevante (30,8%) soddisfa solo il secondo dei requisiti individuati dalla legge (categoria C), mentre soltanto il 26% dei casi soddisfa entrambi i requisiti dimensionali (categoria B).

Valutati in termini di fatturato complessivo realizzato dalle imprese interessate all'operazione di concentrazione, i casi che soddisfano entrambi i criteri dimensionali previsti dalla legge rappresentano il 70% del valore delle concentrazioni analizzate, quelli che soddisfano solo la soglia dei 500 miliardi di fatturato rappresentano una quota del 28,6%, mentre i casi in cui è soddisfatta la sola soglia dei 50 miliardi di fatturato rappresentano una percentuale estremamente bassa del valore totale (1,4%).

Aspetti dimensionali delle imprese direttamente interessate

Oltre a quella relativa al valore delle vendite nazionali, considerata dal legislatore per il calcolo delle soglie superate le quali insorge l'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione, un'ulteriore informazione riguardo alle caratteristiche dimensionali delle imprese si ricava dalle statistiche di fatturato complessivo delle imprese coinvolte.

I dati, riportati nella TAVOLA 6, mettono in evidenza come la dimensione delle imprese acquirenti (in termini, appunto, dell'ammontare complessivo delle vendite, effettuate sia in Italia che all'estero) sia stata generalmente superiore a quella delle imprese acquisite. Un'eccezione significativa è rappresentata da 18 operazioni (su un totale di 139), in cui imprese con fatturati superiori ai 50 miliardi di lire risultano acquisite da imprese di piccole dimensioni (con un valore delle vendite complessive sino a 25 miliardi)²⁴.

La distribuzione settoriale delle operazioni di concentrazione rivela alcune caratteristiche specifiche di particolari aree di attività economica. In particolare, quasi tutte le operazioni realizzate nei settori della chimica, della lavorazione dei minerali non metalliferi (cemento, calcestruzzo) e

della carta, stampa ed editoria (escluse le attività di cui all'art. 20 della legge) si collocano nella categoria A delle soglie di fatturato (acquisizione di imprese relativamente piccole da parte di grandi gruppi).

Una rappresentazione complessiva delle caratteristiche settoriali e dimensionali delle operazioni di concentrazione è riportata nelle TAVOLE 7 e 8, nelle quali si mostra l'attività economica prevalente delle imprese coinvolte dalle operazioni, prendendo come riferimento le sezioni e sottosezioni di attività economica previste dalla nuova "Classificazione delle attività economiche" predisposta nel 1991 dall'Istituto Nazionale di Statistica.²⁵ In più dei 2/3 delle operazioni (95 su 139), le parti coinvolte operano nello stesso settore di attività prevalente, pur se questo risultato è profondamente influenzato dalla presenza di società finanziarie di partecipazione (26 operazioni sulle 95 "intrasettoriali"), che svolgono il ruolo di capogruppo di società operative. Per questo tipo di società si registra, peraltro, un significativo addensamento nella categoria B delle soglie di fatturato (superamento di entrambe le soglie di fatturato previste dall'art. 16 della legge).

Nell'interpretare le informazioni riportate nelle TAVOLE 7 e 8 è necessaria una certa cautela, anche considerando il notevole grado di aggregazione della classificazione adottata. Tra l'altro, va sottolineato che l'attività economica prevalente delle imprese coinvolte, ossia l'attività "caratterizzata da un input di risorse, da un processo produttivo e da un output di prodotti", tende a privilegiare elementi di offerta dei prodotti, trascurando importanti caratteristiche dei mercati su cui gli stessi prodotti sono venduti. Come già argomentato nella sezione precedente, la definizione del mercato rilevante di un'operazione di concentrazione richiede un'analisi molto più approfondita.²⁶

Natura delle concentrazioni

Per meglio rappresentare la crescita dimensionale realizzata dalle imprese tramite le acquisizioni, è utile disporre di informazioni relative al sistema di relazioni funzionali (produttive, tecnologiche, organizzative) tra le parti coinvolte nella concentrazione.

In questa prospettiva, si è ritenuto opportuno affiancare alla definizione del mercato rilevante, così come individuato dall'Autorità nell'analisi dei casi, uno schema classificatorio che tenga conto del tipo di relazione funzionale esistente fra i beni e servizi prodotti dalle imprese che procedono ad un'operazione di concentrazione.

L'esame di tale relazione contribuisce a definire la tipologia di integrazione (orizzontale, verticale, conglomerale) che si realizza a seguito della concentrazione. Naturalmente, al di là dell'aspetto puramente classificatorio, l'attribuzione di ciascun caso all'una o all'altra tipologia costituisce un importante fattore di valutazione dell'impatto che la concentrazione stessa può esercitare sulla struttura competitiva del mercato o dei mercati interessati.

La natura orizzontale o verticale della relazione funzionale esistente fra i mercati in cui operano le parti interessate dalla concentrazione è definita dallo stesso "Formulario": si parla di rapporti orizzontali quando "due o più delle parti [...] (ivi incluse le imprese appartenenti allo stesso gruppo [...]) sono impegnate in attività economiche sullo stesso mercato del prodotto o singolo gruppo di prodotti"; si parla invece di rapporti verticali quando "una qualsiasi delle parti (ivi incluse le imprese appartenenti allo stesso gruppo [...]) è impegnata in attività economiche su un mercato del prodotto posto a monte o a valle del mercato del prodotto o del singolo gruppo di prodotti in cui è impegnata qualsiasi altra parte [...] a prescindere dall'esistenza di un rapporto fornitore/cliente tra le parti interessate".

Le relazioni conglomerali, non previste esplicitamente nell'ambito della normativa italiana²⁷, sono tuttavia definite in maniera residuale (assenza di relazioni orizzontali o verticali) dalla normativa comunitaria in materia di concentrazioni²⁸. Come per tutte le definizioni residuali, l'ambito di validità del concetto di concentrazione conglomerale viene quindi a dipendere dalla ampiezza delle altre categorie di integrazione.

Si è preferito, quindi, introdurre categorie intermedie fra le concentrazioni orizzontali e conglomerali "pure", secondo il seguente schema²⁹:

- orizzontale "pura", quando le parti interessate offrono gli stessi prodotti sui medesimi mercati geografici;
- estensione di mercato, quando le parti offrono gli stessi prodotti su mercati geografici diversi;

- estensione di prodotto, quando le parti offrono prodotti simili sui medesimi mercati geografici;
- conglomerale "pura", quando le parti offrono prodotti diversi fra cui non esistono relazioni funzionali;
- verticale a monte, quando la parte acquisita produce beni o servizi utilizzati nel processo produttivo della parte acquirente;
- verticale a valle, quando la parte acquirente produce beni o servizi utilizzati nel processo produttivo della parte acquisita.

Le concentrazioni di gran lunga prevalenti sono quelle di tipo orizzontale "puro", che rappresentano il 48,1% dei casi analizzati, percentuale che risulta del 62,6% se valutata in base al fatturato complessivamente realizzato dalle imprese interessate; tale tipologia si presenta con frequenze simili all'interno delle tre categorie (A, B, C) delle operazioni di concentrazione precedentemente individuate (TAVOLA 9).

Altrettanto rilevanti risultano i casi di estensione di prodotto (25%) e di mercato (10,6%), dove entrambe le tipologie vengono prevalentemente utilizzate da imprese di dimensione superiore a 450 miliardi di lire di fatturato che acquistano imprese con fatturato inferiore a 50 miliardi (categoria A).

I casi di integrazione verticale rappresentano il 9,6% del totale e sono equamente distribuiti fra integrazione a monte e integrazione a valle rispetto ai beni e servizi prodotti dall'impresa acquirente; se valutate in termini di fatturato le concentrazioni che comportano un'integrazione a monte assumono un peso relativamente maggiore (5,6%).

Piuttosto rari risultano essere i casi di concentrazioni conglomerali pure, pari al 6,7% dei casi. Tale percentuale è ancora inferiore (1,2%) se valutata in termini di fatturato.

Relativamente agli aspetti settoriali (TAVOLA 10), nel comparto manifatturiero, in cui si è verificato il maggior numero di operazioni, si ritrova sostanzialmente la distribuzione fra le diverse tipologie delle operazioni descritta a livello aggregato. Un'ampia prevalenza di concentrazioni di tipo orizzontale risulta invece tra le operazioni che hanno interessato il settore della distribuzione commerciale.

La distribuzione per mercati

I 104 casi di operazioni di concentrazione fra imprese fra loro indipendenti esaminati dall'Autorità nel corso del 1991 hanno comportato la valutazione degli effetti concorrenziali su 218 mercati, definiti prendendo in considerazione le caratteristiche di sostituibilità, dal punto di vista sia merceologico che geografico, dei prodotti o gruppi di prodotti offerti dalle imprese coinvolte nella concentrazione.³⁰

I mercati prevalentemente interessati dalle operazioni di concentrazione (TAVOLA 11) corrispondono ad attività manifatturiere (oltre i 2/3 dei 218 mercati esaminati), ad attività inerenti la distribuzione commerciale (11%) e ad attività assicurative e di intermediazione finanziaria (7,8%, esclusi i casi di competenza della Banca d'Italia).

All'interno dei settori manifatturieri, le frequenze più elevate riguardano le apparecchiature elettriche ed elettroniche (19,3%), i prodotti chimici e le fibre artificiali (13,8%), i prodotti alimentari e le bevande (8,7%) e il settore della carta e dell'editoria (8,3%, esclusi i casi di competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria). In alcuni settori (chimico, lavorazione dei minerali non metalliferi, carta e editoria, apparecchiature elettriche) prevalgono le concentrazioni classificate nella categoria A delle soglie di fatturato, concernenti l'acquisto di imprese di dimensioni relativamente modeste.

Dal punto di vista geografico, i mercati considerati rilevanti al fine della valutazione della concentrazione risultano largamente coincidere con il mercato nazionale (199 mercati su 218) in quasi tutti i settori merceologici considerati³¹. Solo in pochi casi (riguardanti, ad esempio, la distribuzione commerciale e la produzione di calcestruzzo) la delimitazione geografica del mercato rilevante ha una connotazione regionale o locale.

La struttura dei mercati

Fra i 218 mercati interessati dalle operazioni di concentrazione analizzate nel corso del 1991, se ne sono individuati 75 per i quali si è potuto disporre di informazioni più dettagliate in merito alla struttura concorrenziale. Pur non trattandosi di un campione statisticamente significativo della totalità dei casi esaminati, i 75 mercati selezionati si distribuiscono in modo tale da rispettare sostanzialmente, con riferimento sia alle categorie di concentrazioni, sia alla distribuzione all'interno dei singoli settori, le proporzioni riscontrate relativamente all'insieme dei 218 mercati analizzati (TAVOLA 12).

Nelle TAVOLE da 13 a 17 sono riassunti i principali risultati dell'analisi di questi 75 mercati. Sono stati presi in considerazione due indicatori della loro struttura: da un lato, le quote di mercato detenute dalle parti, dall'altro un indicatore del grado di concentrazione del mercato (CR4, definito come la somma delle quote di mercato delle prime quattro imprese). Questi indicatori, come illustrato nella sezione precedente, possono essere utilizzati in modo congiunto come criteri quantitativi per la definizione di soglie di attenzione da impiegare nelle procedure di valutazione delle concentrazioni. Essi costituiscono, in tal modo, una griglia attraverso cui possono essere filtrate le operazioni notificate, consentendo di individuare le operazioni meritevoli di approfondimento nell'ottica della tutela della concorrenza, in base ad una stima preliminare della probabilità che il realizzarsi della concentrazione costituisca o rafforzi una posizione dominante sui mercati interessati.

Soltanto in 10 mercati, tra i 75 considerati, in seguito all'operazione vengono raggiunte quote di mercato comprese fra il 25% ed il 65%; in 7 di questi 10 mercati l'indice di concentrazione CR4 supera il 65% (TAVOLA 13). La variazione del CR4 direttamente imputabile alle operazioni di concentrazione comunicate è, comunque, sempre inferiore ai dieci punti percentuali e soltanto per due mercati la quota di mercato acquisita attraverso l'operazione è superiore al 50% (TAVOLA 14).

Aggregando a livello settoriale gli indicatori di struttura registrati nei singoli mercati individuati³², le variazioni dell'indice di concentrazione dovute alle operazioni comunicate non risultano particolarmente consistenti. Tuttavia, in molti dei mercati interessati dalle concentrazioni si riscontra un CR4 piuttosto elevato, con un valore medio pari al 55% (TAVOLA 15). Anche le variazioni delle quote di mercato conseguenti alle operazioni di concentrazione sono generalmente piuttosto modeste. Una variazione più consistente si registra all'interno di alcuni settori manifatturieri (ad esempio, prodotti in metallo, meccanica, carta ed editoria) (TAVOLA 16).

Se le modificazioni strutturali nei diversi mercati coinvolti vengono poste in relazione al fatturato delle imprese interessate, si riscontrano i valori medi del CR4 più elevati quando viene raggiunta solo una delle soglie di fatturato previste dall'art. 16 della legge n. 287/90 (categorie A e C). Inoltre nella categoria in cui le imprese acquisite risultano di minori dimensioni (A) si rileva il maggiore incremento medio, quantunque di entità trascurabile (1,1%), dell'indice di concentrazione (Tavola 17).

Le concentrazioni fra imprese non indipendenti

I casi di concentrazione tra imprese in precedenza non indipendenti, soggetti ad obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge n. 287/90, valutati dall'Autorità nel periodo compreso tra l'1 gennaio ed il 31 dicembre 1991, sono stati 112, di cui 3 comunicati congiuntamente a concentrazioni esterne al gruppo, ed hanno coinvolto 304 imprese.

Modalità di concentrazione fra imprese non indipendenti

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), b) e c)	Numero delle imprese interessate			Numero dei casi
	I	II	Totale	
Fusione	83	132	215	77
Acquisizione del controllo	31	45	76	31
Impresa comune	9	4	13	4
Totale	123	181	304	112

I: impresa acquirente, oppure incorporante, oppure partecipante a società comune;
II: impresa acquisita, oppure incorporata, oppure impresa comune.

Delle 112 concentrazioni, 77 sono state realizzate attraverso fusione per incorporazione (articolo 5, comma 1, lett. a)), 31 attraverso acquisizione diretta o indiretta del controllo di imprese o di parti di una o più imprese appartenenti al medesimo gruppo (lett. b))³³, 4 attraverso la costituzione di un'impresa comune (lett. c)). Quattro tra le concentrazioni che ricadono nella fattispecie di cui all'articolo 5, comma 1, lett. b), sono state realizzate attraverso l'acquisizione di un ramo d'azienda. Come evidenziato precedentemente, il tipo di concentrazione maggiormente utilizzato nell'ambito dei processi riorganizzativi interni al medesimo gruppo è rappresentato dalla fusione per incorporazione che ha riguardato 132 imprese, ovvero il 73% delle parti acquisite.

I casi analizzati si distribuiscono in maniera relativamente uniforme all'interno delle tre categorie, precedentemente definite, delle soglie di fatturato previste dall'art. 16 della legge per l'obbligo di notifica preventiva (TAVOLA 18), con una leggera prevalenza di casi rientranti nella categoria A (l'insieme delle imprese interessate supera i 500 miliardi di fatturato nazionale e l'impresa acquisita ha un fatturato inferiore a 50 miliardi).

Dal punto di vista settoriale (TAVOLA 19), circa il 50% delle concentrazioni sono state realizzate da imprese operanti nel settore manifatturiero, con una frequenza particolarmente elevata di casi riguardanti il settore chimico (12,5% del totale), l'industria alimentare (8%) ed il settore della lavorazione dei minerali non metalliferi (8%). Al di fuori del settore manifatturiero, frequenze relativamente elevate si ritrovano nei settori del commercio (15,2%), dell'intermediazione finanziaria (8%, esclusi i pareri espressi alla Banca d'Italia) e nel settore degli altri servizi pubblici e personali (8%). Le 9 concentrazioni che ricadono in questo ultimo settore hanno interessato tutte il mercato dello smaltimento dei rifiuti tossici e urbani, e sono state realizzate da società appartenenti al medesimo gruppo di controllo (WASTE MANAGEMENT ITALIA).

Infine, delle 304 imprese interessate, il 62% appartiene a gruppi nazionali, il 37% a gruppi esteri e meno dell'1% a gruppi misti nazionali ed esteri (TAVOLA 20). Le imprese appartenenti a gruppi a partecipazione statale rappresentano oltre 1/4 del totale delle parti interessate, suddivise fra gruppi a partecipazione statale italiani (20,7% del totale) e gruppi a partecipazione statale esteri (4,9%), tra cui in particolare imprese a partecipazione statale francesi presenti anche sul territorio italiano.

LE DECISIONI ADOTTATE IN MATERIA DI CONCENTRAZIONI

Dall'analisi delle decisioni in materia di concentrazioni adottate nel corso del 1991 e nei primi tre mesi del 1992 si possono trarre, analogamente a quanto fatto per le intese, alcune indicazioni riguardo ai criteri utilizzati dall'Autorità nell'esame delle operazioni.

Comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione

Riguardo all'obbligo di comunicazione delle concentrazioni ai sensi dell'art. 16 della legge n. 287/90, nel corso del 1991 l'Autorità ha ribadito che l'operazione di concentrazione va comunicata prima del suo perfezionamento (SINTESI-BASTOGI) e, in presenza di motivi degni di rilievo, ha irrogato la sanzione amministrativa di cui al secondo comma dell'art. 19 della legge per inottemperanza a tale obbligo.

Per il calcolo delle soglie di fatturato superate le quali insorge l'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, va tenuto conto del fatturato complessivo realizzato dalle imprese interessate all'interno del territorio nazionale, e non esclusivamente di quello realizzato nei settori produttivi direttamente interessati dall'operazione di concentrazione (CIRIO-TORRE IN PIETRA).

Individuazione delle operazioni di concentrazione

Per quanto riguarda l'individuazione delle operazioni di concentrazione ai sensi dell'art. 5 della legge, risulta particolarmente delicata l'identificazione delle operazioni che ricadono nella fattispecie dell'art. 5, comma 1, lett. b) (acquisizione del controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese).

Oltre alle acquisizioni di quote azionarie tali da attribuire la maggioranza assoluta dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria di una società, si è ritenuto costituissero una concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) anche l'acquisto di una quota pari al 47% del capitale ordinario di una società il cui capitale sociale era per la parte rimanente disperso tra un ampio numero di azionisti (SINTESI-BASTOGI). Parimenti, è stato considerato operazione di concentrazione l'acquisto del 30% del capitale ordinario di una società accompagnato dalla stipula di patti parasociali volti ad attribuire al soggetto acquirente un'influenza determinante sull'impresa, sia pure nella forma di controllo congiunto (FISIA-CONSULACQUA).

Sono state considerate concentrazioni ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) anche operazioni che hanno comportato il passaggio da una situazione di controllo congiunto da parte di più soggetti ad una situazione di controllo esclusivo (BOSCH-TTN; RCA-COLUMBIA). Analogamente a quanto affermato dalla Commissione CEE34, si è ritenuto che l'influenza determinante esercitata singolarmente da un azionista sia sostanzialmente differente dall'influenza determinante esercitata congiuntamente ad un altro soggetto, in quanto in questo ultimo caso si deve tenere conto degli interessi potenzialmente divergenti delle parti costituenti l'impresa comune. Nei casi citati si è ritenuto, pertanto, che il passaggio da una situazione di controllo congiunto ad una situazione di controllo esclusivo desse luogo ad una durevole e rilevante modificazione strutturale, configurando appunto un'operazione di concentrazione ai sensi dell'art. 5 della legge n. 287/90.

Infine in alcuni casi esaminati nel corso del 1991, l'acquisizione del controllo dell'impresa ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) è stata realizzata attraverso la stipula di patti parasociali (C. RISPARMIO DI PADOVA E ROVIGO-CENTROLEASING), tra cui in particolare patti di sindacato di voto (C. RISPARMIO DI BOLZANO-SIL LEASING).

L'art. 5, comma 1, lett. c), della legge n. 287/90 definisce operazione di concentrazione anche la costituzione di un'impresa comune da parte di due o più imprese; tuttavia, come specificato dal terzo comma dell'art. 5, quando un'operazione ha quale oggetto o effetto principale il coordinamento di imprese indipendenti non si realizza una concentrazione.

Operazioni di concentrazione tra imprese non indipendenti

Tra i casi esaminati dall'Autorità nel corso del 1991, è stata considerata operazione di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), la costituzione di un'impresa comune tra imprese concorrenti che andrà ad operare in un mercato in cui le stesse non erano precedentemente presenti (PIRELLI-FUJIKURA). Similmente, la costituzione da parte di imprese concorrenti di un'impresa comune avente le funzioni di un'entità economica autonoma e non avente come oggetto o per effetto principale il coordinamento dell'attività delle imprese fondatrici è stata ritenuta operazione di concentrazione ai sensi della stessa norma (PIRELLI-ITINERA).

Le operazioni di concentrazione realizzate tra imprese controllate da un unico soggetto che sono risultate non indipendenti sotto il profilo economico, risolvendosi generalmente in riassetto organizzativi privi di effetti esterni sulla struttura concorrenziale dei mercati, sono state oggetto di un'analisi più sommaria rispetto alle operazioni di concentrazione realizzate tra imprese economicamente indipendenti. Dagli ultimi mesi del 1991, qualora in ragione dei rapporti preesistenti tra le imprese coinvolte in un'operazione di concentrazione si constati l'assenza di significativi effetti della stessa sui mercati, l'Autorità decide di non avviare l'istruttoria di cui al quarto comma dell'art. 16 senza neppure specificare nei provvedimenti quale sia il mercato rilevante per la valutazione dell'operazione.

Criteri di valutazione della presenza nei mercati ai fini dell'analisi della concorrenza

Nell'esame della posizione concorrenziale di un soggetto su un dato mercato l'Autorità considera l'attività complessiva dello stesso nel mercato in esame, realizzata sia direttamente sia per il tramite di società controllate (FONTANA OVEST-N.BOSISIO; SMC-NUOVA SAMIM). In questo senso, ai fini dell'analisi della concorrenza l'Autorità utilizza una nozione sostanziale di impresa,

analoga a quella ripetutamente accolta dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, secondo la quale "la circostanza che l'affiliata abbia personalità giuridica distinta da quella della società madre non basta ad escludere la possibilità di imputare a quest'ultima il comportamento della prima. Ciò può verificarsi in particolare, allorché l'affiliata, pur avendo personalità giuridica distinta, non decide in modo autonomo quale deve essere il suo comportamento sul mercato, ma applica in sostanza le direttive impartite dalla società madre".³⁵

Individuazione del mercato rilevante

Come illustrato nelle sezioni precedenti, per individuare il mercato rilevante ai fini dell'analisi di una concentrazione è necessario identificare congiuntamente le possibilità di sostituzione da parte dell'utilizzatore del prodotto e l'area geografica di riferimento.

Nella fase iniziale dell'esame di un'operazione di concentrazione, volta ad accertare l'opportunità dell'apertura di un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90, l'Autorità compie una prima individuazione del mercato rilevante, avvalendosi anche delle informazioni fornite dalle imprese sulla base del Formulario per la comunicazione delle operazioni di concentrazione. Qualora un'operazione sia valutata suscettibile di comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza e venga, pertanto, aperta una formale istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, la definizione del mercato rilevante può venire ulteriormente puntualizzata, attraverso le informazioni raccolte nel corso del procedimento istruttorio.

Per la determinazione del mercato rilevante dal punto di vista "merceologico" l'Autorità ha fatto essenzialmente riferimento alla sostituibilità dei prodotti dal punto di vista degli utilizzatori (FISIA-CONSULACQUA; ENICHEM-RHONE POULENC). Nel caso ENICHEM-RHONE POULENC, ad esempio, è stato individuato come mercato rilevante quello degli zeoliti, essendo questi ultimi un additivo per la detergenza privo di sostituti ugualmente efficaci.

In alcuni casi, il criterio della sostituibilità dal lato della domanda ha comportato l'individuazione di un mercato di riferimento costituito da un insieme di prodotti più ampio di quelli direttamente interessati dalla concentrazione. In un caso riguardante imprese produttrici di polistirene espanso per l'isolamento termico, ad esempio, dato che per svolgere la funzione di isolante termico possono essere utilizzati alternativamente numerosi prodotti tra loro facilmente sostituibili, è stato individuato come mercato rilevante della concentrazione quello delle lastre in materie plastiche espansibili utilizzabili per l'isolamento termico in edilizia (SIRAP GEMA-ISOFOAM); in questo caso si è ampliata la dimensione del mercato rilevante rispetto a quella individuata dalle imprese interessate.

Nel determinare il mercato geografico di riferimento per le concentrazioni esaminate nel corso del 1991, l'Autorità ha fatto riferimento sia alle caratteristiche dei prodotti coinvolti, sia alle abitudini degli utilizzatori. Per beni caratterizzati da una forte deperibilità e da elevati costi di trasporto rispetto al prezzo del prodotto, quale ad esempio il calcestruzzo, le operazioni di concentrazione sono state valutate, con riferimento ai casi concreti, assumendo come mercato geografico rilevante parti limitate del territorio nazionale, talvolta di ampiezza regionale o interregionale, talvolta di dimensione locale (UNICALCESTRUZZI-BETON 3; UNICALCESTRUZZI-LATINA CALCESTRUZZI; CALCESTRUZZI-SABINA; UNICALCESTRUZZI-CALCESTRUZZI PONTINA; UNICALCESTRUZZI-CARDIA; ITALCALCESTRUZZI-PRECAL).

Gli elevati costi di trasporto in relazione al prezzo del servizio sono stati considerati un elemento determinante nel definire il mercato geografico di riferimento per i servizi di smaltimento di rifiuti (ECOSERVIZI-NOVA SPURGHI; BROWNING FERRIS-EMIT).

La generale abitudine dei consumatori di rifornirsi di beni di consumo e di prodotti alimentari in zone vicine a quella di residenza è stata considerata invece un fattore determinante nella individuazione di mercati geografici di riferimento di dimensioni locali in concentrazioni riguardanti l'attività di vendita al dettaglio (COMPRABENE-GESCO; AMMON SERVICE-GENAL).

In alcuni casi il mercato geografico di riferimento per la valutazione degli effetti sulla concorrenza di un'operazione di concentrazione ha dimensione più ampia del territorio nazionale (FINMECCANICA-FIAR; ENI-ENIMONT; NUOVA SAMIM-PERTUSOLA; ENICHEM-RHONE POULENC). Un indicatore utilizzato al fine di individuare un'ampiezza ultranazionale del mercato geografico di

riferimento è la rilevanza delle importazioni rispetto ai consumi interni di un prodotto. Un altro indicatore preso in considerazione è stato quello dei comportamenti dei soggetti acquirenti. Nel caso ENICHEM-RHONE POULENC, ad esempio, il fatto che gli acquisti del prodotto di riferimento (zeoliti per detergenza) vengano effettuati da società multinazionali (Colgate-Palmolive, Procter&Gamble, Unilever) in modo centralizzato, così che i singoli impianti produttivi non hanno in materia autonomia decisionale, ha portato ad individuare come mercato rilevante per l'analisi degli effetti dell'operazione di concentrazione un mercato di dimensioni più ampie del territorio nazionale.

Nei casi esaminati dall'Autorità in cui è stato individuato un mercato di riferimento di dimensioni più ampie del territorio nazionale è stata sinora di norma constatata la presenza di un numero significativo di concorrenti, anche dotati di rilevanti quote di mercato, tale da escludere la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante da parte delle imprese coinvolte nell'operazione di concentrazione.

Valutazione degli effetti delle operazioni di concentrazione sulla concorrenza

Una volta individuato il mercato di riferimento, si pone il problema di determinare se un'operazione di concentrazione possa comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza e sia pertanto opportuna l'apertura di un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge. L'Autorità, nel valutare quali operazioni siano suscettibili di costituire o rafforzare una posizione dominante, considera importanti i seguenti elementi:

1) le ridotte dimensioni della quota di mercato dell'impresa risultante dalla concentrazione all'interno di una struttura di mercato frammentata (GFT-TEXFIN; NIKOLS-PRATOLONGO; SARA LEE-PLAYTEX);

2) la presenza di operatori dotati di quote di mercato superiori a quelle dell'impresa risultante dalla concentrazione (CIRIO-TORRE IN PIETRA; AWINT-LAZZARONI; VETROTEX-SIF; DIGITAL-SIPAC; MARR-EMILIANI);

3) la presenza di altri qualificati concorrenti, dotati di quote di mercato considerevoli, anche se non superiori a quelle dell'impresa risultante dalla concentrazione (BOSTON-MANULI; CIRIO-LATTESUD);

4) un significativo grado di esposizione alla concorrenza internazionale (FONTANA OVEST-N.BOSISIO; VETROTEX-SIF);

5) la capacità degli altri concorrenti, nazionali o esteri, di espandere la propria presenza nel mercato rilevante (BOSTON-MANULI; FINMECCANICA-FIAR; ENI-ENIMONT; NUOVA SAMIM- PERTUSOLA; MARCONI-CGE; ENICHEM-RHONE POULENC);

6) l'assenza di rilevanti barriere all'entrata di nuovi concorrenti nel mercato (SCHNEIDER-SQUARE D; ARROW-SILVERSTAR; VETROTEX-SIF);

7) il fatto che in seguito all'operazione, ad esempio attraverso il passaggio da una situazione di controllo congiunto ad una situazione di controllo da parte di un unico soggetto, si accresca il numero di soggetti concorrenti presenti nel mercato (BOSCH-TTN);

8) le dimensioni trascurabili della quota di mercato dell'impresa acquisita (FONTANA OVEST-N.BOSISIO; CASELLA-ITALOIL; STANDA-SUPERESSE; CIRIO-FATTORIE LATTE ITALIA) o il fatto che l'operazione di concentrazione non determina una variazione significativa del potere di mercato dell'impresa acquirente (VETROTEX-SIF; ISTITUTO BANCARIO S.PAOLO DI TORINO-FONDIARIA);

9) la capacità di scelta e il potere contrattuale degli acquirenti nei confronti delle imprese operanti nel mercato (ITT-GALLINO; MARCONI-CGE);

10) la presenza di vincoli ai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese derivanti dall'esistenza di una specifica regolamentazione (SAB-AUTOTRASPORTI BUSTI; ITALGAS-LUXABEL).

Nella valutazione delle operazioni di concentrazione verticali, si è ritenuto che di fatto non siano suscettibili di costituire una fattispecie vietata ai sensi dell'art. 6 le operazioni che non comportano effetti restrittivi su terzi concorrenti, ad esempio perchè la società acquirente è in grado di assorbire solo una piccola parte della produzione della società acquisita all'interno del proprio processo produttivo, oppure perchè l'operazione comporta l'acquisizione di quote di mercato scarsamente significative nel mercato a monte o a valle (CIRIO-FATTORIE LATTE ITALIA; CIRIO-FAGIANERIA).

Nella valutazione delle operazioni di concentrazione conglomerali infine, in cui le imprese coinvolte nell'operazione di concentrazione operano in mercati distinti, si è ritenuto che normalmente, non determinandosi alcun cambiamento nella struttura dei mercati ma semplicemente la sostituzione di un operatore con un altro precedentemente non presente nel mercato di riferimento, non si tratti di operazioni in grado di costituire o rafforzare una posizione dominante in modo da eliminare o ridurre in misura sostanziale e durevole la concorrenza.

Infine, è rilevante notare che nel caso di più operazioni di concentrazione successive, attuate da un unico soggetto all'interno di uno stesso mercato in un arco di tempo circoscritto, l'Autorità ha ritenuto opportuno compiere una valutazione complessiva degli effetti congiunti delle stesse sulla concorrenza (UNICALCESTRUZZI-LATINA CALCESTRUZZI; UNICALCESTRUZZI -CALCESTRUZZI PONTINA).

Sanzioni

Nel corso del 1991 in due casi si è avviata una procedura d'ufficio per omissione della comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione di cui all'art. 16, comma 1, della legge n. 287/90. Riguardo all'acquisizione da parte dell'Eni della quota azionaria dell'Enimont in precedenza detenuta da Montedison, l'Autorità ha irrogato una sanzione pecuniaria per omissione preventiva, ai sensi dell'art. 19, comma 2. Ritenuto che la concentrazione non comunicata presentasse carattere di grande rilevanza in relazione alla natura e alle dimensioni delle imprese coinvolte e al rilievo economico dell'operazione stessa e giudicata pertanto di significativa gravità la violazione dell'obbligo di preventiva comunicazione, l'Autorità ha proceduto ad irrogare la sanzione amministrativa prevista dall'art. 19, comma 2, della legge n. 287/90, per un ammontare pari a 500 milioni di lire.

Operazioni di concentrazione per le quali è stata aperta un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4

Tra le concentrazioni esaminate dall'Autorità nel corso del 1991, due operazioni ad un'analisi preliminare sono risultate suscettibili di avere effetti anticoncorrenziali ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90 (ECOSERVIZI-NOVA SPURGHI; PANNA ELENA-CPC). Di conseguenza si è ritenuto opportuno avviare riguardo a ciascuna di esse un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4, al fine di verificare attraverso la raccolta di un maggiore numero di informazioni e un esame più approfondito se tali operazioni comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

L'istruttoria relativa alla concentrazione Ecoservizi-Nova Spurghi è stata conclusa nel 1991, mentre quella relativa a Panna Elena si è conclusa nel gennaio 1992.

Ecoservizi-Nova Spurghi: la prima operazione in merito alla quale è stata aperta un'istruttoria è stata l'acquisizione da parte della Waste Management Italia Srl, attraverso la società controllata Ecoservizi Spa, del controllo della società Nova Spurghi Srl. La società acquisita Nova Spurghi svolge attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali allo stato liquido o pompabili classificati come rifiuti industriali, mentre la Waste Management Italia opera attraverso varie società controllate nel segmento dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e attraverso la società Ecoservizi nel segmento dello smaltimento di rifiuti industriali. La Nova Spurghi Srl e la Ecoservizi Spa operano in maniera prevalente nelle regioni Lombardia, Veneto e Piemonte.

La decisione di apertura dell'istruttoria è stata motivata sulla base delle seguenti considerazioni:

- i mercati geografici rilevanti per i servizi di smaltimento rifiuti, data l'incidenza dei costi di trasporto rispetto al prezzo del servizio, hanno dimensioni inferiori rispetto al territorio nazionale;
- nonostante la strutturale eccedenza della produzione di rifiuti rispetto alla capacità di smaltimento degli impianti esistenti, l'entrata di nuovi operatori sul mercato è ostacolata dal vigente sistema di autorizzazioni amministrative regionali necessarie per lo svolgimento di tale attività. Un altro ostacolo, a questo collegato, è dato dalla difficoltà di individuare siti idonei alla realizzazione di impianti di smaltimento, anche per l'opposizione delle popolazioni locali;

- la Waste Management Italia Srl, che detiene il controllo della Ecoservizi Spa, controlla numerose altre società operanti nel settore dei rifiuti solidi urbani nel quale detiene una posizione di preminenza e tale posizione potrebbe rappresentare una barriera all'entrata sul mercato di imprese concorrenti per la presenza di economie di scala, per le sinergie attuabili nella gestione della rete commerciale e nell'offerta di servizi collaterali, nonché per la presenza dell'impresa in numerosi ambiti territoriali.

Nel provvedimento di apertura di istruttoria si è esplicitamente sottolineata la necessità di acquisire ulteriori elementi informativi riguardo alla posizione nel mercato rilevante delle imprese coinvolte nell'operazione. In seguito allo svolgimento dell'istruttoria, si è individuato come mercato rilevante per l'analisi degli effetti dell'operazione sulla concorrenza non quello del trattamento di tutti i rifiuti industriali, ma quello dello smaltimento dei reflui industriali attraverso trattamento chimico-fisico-biologico, essendo questo mercato caratterizzato da una notevole eterogeneità dei rifiuti trattati dal medesimo impianto, dalla specificità del servizio svolto e dalla non sostituibilità di questo con altri servizi di smaltimento rifiuti.

Riguardo all'individuazione del mercato geografico rilevante, si è sottolineato che per i processi di trattamento che traggono inizio dalla raccolta di acque, l'incidenza dei costi di trasporto non consente un eccessivo ampliamento del bacino di utenza. Diverso è invece il caso di processi di trattamento che traggono inizio dal conferimento di fanghi disidratati e cioè dal risultato di un processo di smaltimento già avviato. Le caratteristiche fisiche ed il minor peso del rifiuto determinano infatti una diversa incidenza dei costi di trasporto, tale da consentire di individuare presuntivamente quale nazionale l'area geografica del mercato rilevante. Non essendo tuttavia possibile procedere ad una segmentazione del mercato che ricomprenda distintamente le varie fasi del processo di smaltimento (quella chimica, quella fisica e quella biologica), si è ritenuto corretto tenere conto del mercato riferibile al servizio che trae origine dal conferimento delle acque inquinate ed individuare quale mercato delle imprese interessate il bacino delle regioni Lombardia, Veneto e Piemonte, in cui operano in maniera ampiamente prevalente la Nova Spurghi Srl e la Ecoservizi Spa.

L'istruttoria ha confermato la rilevanza delle barriere all'entrata costituite dal vigente sistema di autorizzazioni regionali per la costituzione e l'ampliamento di un impianto di smaltimento. Il periodo necessario per ottenere un'autorizzazione solitamente varia da uno a due anni. Inoltre, la costruzione di un impianto o l'allestimento di una discarica deve di fatto trovare il consenso del Comune dove l'impianto viene localizzato e esistono elevate resistenze politiche ad insediamenti caratterizzati da un modesto impatto occupazionale ma da un supposto elevato rischio ambientale. Di conseguenza, i tempi necessari per l'attuazione dell'iniziativa si allungano notevolmente. Infine, i ritardi verificatisi nell'approvazione dei piani regionali sulla base dei quali dovrebbero essere concesse le autorizzazioni hanno contribuito negli ultimi anni ad una notevole staticità nell'offerta dei servizi di smaltimento.

Peraltro, dall'istruttoria è emerso che nel mercato rilevante come sopra definito operano due imprese dotate di quote di mercato superiori a quella ottenuta dalla Ecoservizi in seguito alla acquisizione di Nova Spurghi e che tali imprese sono fornite di elevate potenzialità di smaltimento rifiuti; inoltre, si è sottolineata l'esistenza di una concorrenza potenziale da parte delle aziende municipalizzate, ancorché in ambiti territoriali normalmente limitati all'area di operatività dell'ente locale. Sulla base di queste considerazioni si è ritenuto che l'operazione di concentrazione esaminata non fosse tale da costituire o rafforzare una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90.

Panna Elena-CPC: la seconda operazione di concentrazione riguardo alla quale è stata aperta un'istruttoria è l'acquisizione da parte della Parmalat Spa, attraverso una società controllata denominata Panna Elena - C.P.C. Srl appositamente costituita, del controllo di un ramo di azienda della società Commercio Prodotti Caseari C.P.C. Srl destinato alla produzione di panna UHT. La decisione di apertura dell'istruttoria è stata motivata in base alle seguenti osservazioni:

- la Parmalat Spa era, già prima dell'operazione in esame, l'operatore *leader* nel mercato della panna UHT, e in seguito all'operazione la sua quota di mercato sarebbe cresciuta dal 20% al 27%;

- tutti gli altri operatori nel mercato della panna UHT detengono quote modeste, in nessun caso superiori al 3,5% del mercato;

- possono esistere vantaggi competitivi di natura tecnologica e commerciale per i produttori di panna UHT operanti anche nella produzione di latte UHT, derivanti dallo stretto collegamento tra i processi di produzione dei due beni. A questo proposito è stato ritenuto significativo il fatto che la Parmalat Spa prima dell'operazione in esame detenesse anche una posizione di *leadership* nel mercato del latte UHT, con una quota pari al 25% dello stesso.

A seguito dell'istruttoria si è ritenuto opportuno rivedere l'iniziale suddivisione del mercato della panna nei due segmenti distinti della panna fresca e della panna UHT: è stato infatti giudicato più corretto, in base alle caratteristiche di sostituibilità dei prodotti, distinguere un mercato della panna da montare (fresca o UHT), i cui utilizzatori sono in prevalenza pasticcerie e gelaterie, ed un mercato della panna da cucina, commercializzata nella tipologia UHT e utilizzata prevalentemente in ambito familiare.

Come mercato geografico rilevante è stato individuato quello nazionale, ritenendosi che la capacità di conservazione del prodotto, anche nel caso della panna fresca, consenta comunque una distribuzione a livello nazionale, pur tenendo conto dei costi e dei tempi del trasporto.

Per quanto riguarda le capacità di offerta di imprese concorrenti, dall'istruttoria è emerso che la produzione di panna è effettuata prevalentemente da imprese attive nella produzione di latte (fresco o UHT). Tuttavia, non esistono vincoli di continuità nel processo di produzione del latte e della panna, potendo questi prodotti essere trattati separatamente senza perdite di efficienza. Inoltre, per quanto riguarda la panna industriale non vi sono impedimenti all'acquisto di materia prima sul mercato, essendo gli acquisti alimentati dagli esuberi delle imprese lattiere e dalle importazioni. Sono di fatto presenti sul mercato anche imprese produttrici di panna prive di collegamenti con imprese lattiere. Infine, non si è riscontrata nel settore della panna la presenza di sostanziali barriere all'entrata.

Sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'istruttoria, l'operazione di concentrazione è stata valutata con riferimento ai mercati della panna da montare e della panna da cucina. Per quanto riguarda il mercato della panna da montare, in seguito all'operazione la Parmalat raggiunge una quota pari al 5,8% ma esistono altre imprese dotate di quote di mercato superiori e pertanto dall'operazione di concentrazione non consegue la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato. Per quanto riguarda invece il mercato della panna da cucina, la Parmalat già prima dell'operazione deteneva una posizione di preminenza con una quota del 23,1%; in seguito all'acquisizione del citato ramo di azienda tale quota sale al 24,4%. Tale incremento della quota di mercato della Parmalat, anche alla luce delle considerazioni relative alle condizioni di entrata sul mercato, non è stato ritenuto tale da produrre la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in grado di ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90.

16. Recentemente tuttavia si sono registrati numerosi tentativi di far valere su mercati contigui la reputazione guadagnata altrove (cfr. per esempio la diffusione di firme di abbigliamento nel settore degli accessori o la diffusione delle società di revisione dei conti nel campo della consulenza aziendale).

17. Per esempio, immaginando di dovere valutare una concentrazione tra un'impresa di abbigliamento e un dettagliante, ciò che importa conoscere è la quota di imprese di abbigliamento già integrate con i loro distributori al dettaglio e la quota di dettaglianti già legati a determinate imprese di abbigliamento.

18. Tre di questi casi riguardano congiuntamente operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti e tra imprese non indipendenti; al lordo delle duplicazioni dei casi riguardanti più di una tipologia, il numero dei casi esaminati è quindi 253.

19. L'operazione PANNA ELENA-CPC non viene considerata nell'analisi statistica condotta nella presente sezione in quanto la decisione dell'Autorità, favorevole all'operazione, è stata adottata nel corso del 1992. Entrambi i casi citati sono descritti in dettaglio nella sezione successiva.

20. CEREOL-CONTINENTALE; CEMENSUD-CALCEMENTI.

21. Nel seguito dell'analisi le concentrazioni verranno indicate come *casì* qualora si faccia riferimento alle concentrazioni comunicate e come *operazioni* qualora si faccia riferimento ad ogni relazione fra acquirente/acquisita (o incorporante/incorporata, o partecipante ad impresa comune/impresa comune). Tale distinzione risulta necessaria in quanto in ogni concentrazione possono essere coinvolte più di due imprese, ovvero acquirenti e/o acquisite multiple, ed è pertanto opportuno all'interno di tali casi individuare le caratteristiche delle singole parti coinvolte, nonché delle relazioni esistenti fra di esse.

22. Diversa è la previsione dell'art. 1 del Regolamento CEE n. 4064/89, secondo il quale un'operazione di concentrazione è di dimensione comunitaria quando sono soddisfatte congiuntamente due condizioni relative al fatturato ("il fatturato totale realizzato a livello mondiale da tutte le imprese interessate è superiore a 5 miliardi" e "il fatturato totale realizzato individualmente nella Comunità è superiore a 250 milioni di ecu", salvo che ciascuna delle imprese che procedono all'operazione di concentrazione realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro).

- 23.** Essendo raggiunta la soglia dei 500 miliardi di fatturato complessivo delle parti interessate dall'operazione di concentrazione, ma non la soglia dei 50 miliardi per l'impresa acquisita, l'impresa acquirente deve necessariamente superare i 450 miliardi di fatturato.
- 24.** A tale proposito è opportuno osservare come all'interno di ciascun caso di concentrazione possano essere coinvolte più di due imprese, per cui il fatturato di alcune delle parti coinvolte può risultare inferiore alle soglie stabilite dalla legge per l'obbligo di notifica preventiva. Inoltre, prendendo in considerazione il fatturato totale, le imprese che realizzano una quota delle loro vendite sui mercati esteri potranno presentare un dato di fatturato maggiore rispetto a quello riscontrato nella sezione precedente, in quanto le soglie indicate dalla legge sono valutate in termini di vendite sui mercati nazionali.
- 25.** Cfr. ISTAT, Classificazione delle attività economiche, Metodi e norme, serie C - n. 11, edizione 1991.
- 26.** Il concetto di mercato rilevante, dal punto di vista merceologico, è espresso nell'Appendice 2 del "Formulario per la comunicazione di operazioni di concentrazione a norma della legge 10 ottobre 1990, n. 287", pubblicato su un'edizione speciale del Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (1991). Esso "comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati".
- 27.** La normativa italiana, a differenza di quella comunitaria, non considera, fra gli elementi di valutazione delle operazioni di concentrazione, il "potere economico e finanziario" delle parti interessate.
- 28.** Cfr. il "Formulario CO relativo alla notifica di un'operazione di concentrazione a norma del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989".
- 29.** Lo schema proposto è largamente utilizzato da altri organismi esteri preposti alla tutela della concorrenza. Sono stati tuttavia proposti anche schemi alternativi. Particolarmente interessante è quello descritto nella Monograph 27 del Temporary National Economic Committee statunitense (1941), che si basa espressamente su una classificazione delle funzioni svolte da differenti prodotti: a) funzioni uniformi (corrispondente al concetto di integrazione orizzontale), b) funzioni non correlate (integrazione conglomerale "pura"), c) funzioni successive (integrazione verticale), d) funzioni divergenti, e) funzioni convergenti. Le ultime due tipologie riguardano, rispettivamente, prodotti differenti che scaturiscono da uno stesso materiale o processo produttivo e materiali o prodotti differenti destinati a soddisfare un comune fabbisogno o mercato. I concetti di "divergenza" e "convergenza" sono quindi orientati ad una rappresentazione dinamica del prodotto, sotto l'aspetto sia del processo di lavorazione, sia della destinazione d'uso.
- 30.** Tra i 218 mercati di riferimento individuabili nei provvedimenti dell'Autorità si registrano, sia pure in numero estremamente trascurabile, alcune duplicazioni dovute alla presenza di più operazioni di concentrazione riguardanti uno stesso mercato geografico e del prodotto.
- 31.** Sono state classificate all'interno dei mercati nazionali anche alcune concentrazioni in cui il mercato geografico di riferimento ha una dimensione più vasta del territorio nazionale.
- 32.** Si tratta delle medie semplici per ogni settore degli indicatori di struttura (quote di mercato delle parti e CR4) relativi a ciascuno dei 75 mercati considerati. Come tali, le statistiche riportate non si devono intendere in alcun modo rappresentative della struttura del settore di attività economica, a cui risultano attribuite per soli fini espositivi.
- 33.** Quattro tra le concentrazioni di cui alle lettere a) e b) sono state realizzate attraverso l'acquisizione di un'impresa e la sua successiva incorporazione.
- 34.** I.C.I.-TIOXIDE, GUCE C 304 del 4 dicembre 1990, pag. 27.
- 35.** I.C.I.-COMMISSIONE, sent. 14 luglio 1972, Raccolta 1972, pag. 61.

5

PARERI E RAPPORTI CON ALTRE ISTITUZIONI AI SENSI DELL'ART. 20

ATTIVITÀ SVOLTA EX ART. 20

Pareri dell'Autorità al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e alla Banca d'Italia

Nel corso del 1991 l'Autorità ha espresso, ai sensi dei primi tre commi dell'art. 20, 1 parere al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e 17 pareri alla Banca d'Italia. In tutti i casi si è trattato di pareri relativi ad operazioni di concentrazione.

a) Attività ex art. 20, comma 1

Il parere espresso al Garante per la radiodiffusione e l'editoria ha riguardato l'acquisizione da parte di un unico soggetto del controllo di cinque società operanti nei settori dell'editoria quotidiana e periodica (CIR-ESPRESSO). Considerato che il soggetto acquirente non operava né direttamente né tramite società controllate nei mercati di attività delle imprese acquisite, l'Autorità ha ritenuto che le operazioni in esame non comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. La valutazione delle operazioni da parte del Garante è stata conforme al parere favorevole espresso dall'Autorità.

b) Attività ex art. 20, comma 2

Nei 17 pareri espressi alla Banca d'Italia sono state esaminate complessivamente 20 operazioni di concentrazione. 10 pareri hanno riguardato operazioni di fusione (art. 5, comma 1, lett. a)) e 7 pareri operazioni di acquisizione di controllo (art. 5, comma 1, lett. b)).

Nella maggior parte dei casi le operazioni di concentrazione si sono realizzate tra aziende di credito. In un caso si è esaminata l'acquisizione da parte di una finanziaria di partecipazione, la cui maggioranza del capitale sociale è detenuta da una fondazione, del controllo di due aziende di credito (BANCO DI S.SPIRITO-CASSA DI RISPARMIO DI ROMA). Quattro delle operazioni esaminate riguardano invece l'acquisizione da parte di aziende di credito del controllo di istituti di credito.

Gli effetti sulla concorrenza delle operazioni di concentrazione esaminate ai sensi dell'art. 20, commi 2 e 3, sono stati valutati separatamente dal lato della raccolta di depositi e dal lato degli impieghi.

Per quanto riguarda la definizione dei mercati geografici rilevanti nell'analisi delle concentrazioni bancarie, si sono prese le mosse dalla constatazione, generalmente accettata, che vi sono servizi finanziari per i quali la localizzazione dell'offerta è un fattore fondamentale nelle scelte della clientela. Si tratta tipicamente dell'attività finanziaria al dettaglio (ad esempio, servizi di pagamento, gestione del piccolo risparmio, finanziamento della piccola impresa e della clientela-famiglie). In questi ambiti, per essere un effettivo concorrente, un'impresa deve disporre di una presenza fisica nel mercato locale, ottenibile ad esempio attraverso l'apertura di una dipendenza. Anche se in prospettiva alcune tendenze dell'innovazione tecnologica (applicazione della telematica ai servizi finanziari) potranno ridurre l'importanza della contiguità alla clientela, nella fase attuale la localizzazione costituisce ancora un elemento fondamentale per l'esercizio dell'attività finanziaria al dettaglio.

La prossimità del punto di erogazione del servizio è soprattutto importante per i clienti che compiono transazioni di importo ridotto, in quanto in questi casi il costo di dovere accedere ad un punto di erogazione distante può essere non trascurabile rispetto all'ammontare delle transazioni effettuate. Ad esempio, per la clientela-famiglie la vicinanza di uno sportello bancario all'abitazione o al posto di lavoro costituisce un elemento essenziale nella scelta dell'azienda di credito, mentre le grandi imprese sono presumibilmente dotate di maggiore mobilità nella scelta dell'ente presso il quale servirsi.

Queste considerazioni, valide per tutte le forme di attività finanziaria compresa l'attività assicurativa, con riferimento alle aziende e agli istituti di credito possono essere anche utilizzate al fine di definire i mercati geografici rilevanti per l'analisi della concorrenza dal lato della raccolta di depositi e dal lato dell'erogazione di prestiti. Se si considerano in prima approssimazione i depositi come prodotti tipici dell'attività al dettaglio prevalentemente rivolta alle famiglie e gli impieghi come prodotti prevalentemente rivolti alle imprese, si può sostenere che il mercato geografico da prendere in considerazione analizzando la concorrenza dal lato della raccolta di depositi avrà tipicamente dimensioni più ridotte del mercato geografico rilevante per l'analisi degli impieghi bancari.

Nell'esame delle operazioni di concentrazione riguardo alle quali l'Autorità nel corso del 1991 ha espresso parere alla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, comma 3, ci si è basati su questo tipo di considerazioni. Nella fase di analisi volta a stabilire se sia opportuno un approfondimento degli effetti di un'operazione sulla concorrenza si è ritenuto adeguato fare riferimento a definizioni preliminari e semplificate dei mercati geografici rilevanti, sia dal lato dei depositi che da quello degli impieghi, rinviando una definizione più puntuale delle caratteristiche dei mercati geografici, basata su indagini specifiche, ai casi per i quali emergesse l'esigenza di un'approfondimento nell'ottica della tutela della concorrenza. Nella definizione preliminare e semplificata dei mercati geografici dal lato dei depositi e degli impieghi nel primo stadio dell'esame delle operazioni di concentrazione si è fatto riferimento in particolare alle informazioni fornite dalla Banca d'Italia, relative ad aree geografiche definite in base a criteri amministrativi (comuni per quanto riguarda i depositi, regioni per quanto riguarda gli impieghi).

Nella tavola seguente sono illustrate le ragioni per cui le concentrazioni esaminate nel 1991 ai sensi del combinato disposto del secondo e del terzo comma dell'art. 20 sono rientrate negli obblighi di comunicazione preventiva ai sensi dell'art. 16, comma 1, della legge n. 287/90; la tavola indica se il decimo del totale attivo dello stato patrimoniale³⁶ dell'impresa acquisita fosse superiore a cinquanta miliardi di lire e/o il decimo del totale attivo dell'insieme delle imprese interessate fosse superiore a cinquecento miliardi.

Concentrazioni esaminate ai sensi dell'art.20, commi 2 e 3 e fatturato nazionale delle imprese (*) (numero di operazioni)

Soglie di fatturato	Operazioni
A	3
B	16
C	1
Totale	20

(*) A=> 500miliardi, Q< 50miliardi
B=> 500miliardi, Q> 50miliardi
C=< 500miliardi, Q> 50miliardi

Dove:
I=fatturato nazionale delle imprese interessate
Q=fatturato nazionale dell'impresa acquisita

Il 40% delle operazioni di concentrazione esaminate nel corso del 1991 ai sensi dell'art. 20, commi 2 e 3, è rappresentato da operazioni tra imprese non economicamente indipendenti, aventi principalmente natura di riorganizzazione interna di preesistenti gruppi di imprese.

Le 12 operazioni di concentrazione realizzate tra imprese economicamente indipendenti possono a loro volta essere classificate in quattro distinte categorie:

- a) concentrazioni "miste" tra aziende di credito e istituti di credito (4 operazioni)³⁷;
- b) concentrazioni tra aziende di credito operanti prevalentemente in aree limitate del territorio nazionale (3 operazioni)³⁸;
- c) concentrazioni tra un'azienda di credito operante su scala nazionale e un'azienda di credito operante su scala locale (3 operazioni)³⁹;
- d) concentrazioni tra aziende di credito operanti su tutto il territorio nazionale, sia pure dotate di una forte presenza in alcune regioni (2 operazioni)⁴⁰.

L'analisi delle quote di mercato raggiunte a livello locale in seguito alle operazioni di concentrazione sinora esaminate e il riscontro di una effettiva presenza di imprese concorrenti nei mercati coinvolti ha portato a ritenere che nessuno dei casi di concentrazione tra imprese in precedenza economicamente indipendenti fosse suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287/90.

Rapporti con l'ISVAP ai sensi dell'art. 20, comma 4

Nel corso del 1991 l'Autorità ha esaminato 9 casi (8 casi di concentrazione, riguardanti complessivamente 14 operazioni, e 1 caso di intesa) che coinvolgendo imprese assicurative rientrano nelle fattispecie di cui al quarto comma dell'art. 20. Rispetto a tali fattispecie i provvedimenti dell'Autorità devono essere adottati sentito il parere dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP). Si è pertanto provveduto a richiedere il parere dell'ISVAP, che si è pronunciato sempre puntualmente entro i trenta giorni previsti dalla legge. Il contenuto dei provvedimenti dell'Autorità è stato sempre conforme al parere espresso dall'Istituto di vigilanza settoriale.

Pareri espressi nei primi tre mesi del 1992

Nei tre primi mesi del 1992 l'Autorità ha espresso 3 pareri al Garante per la radiodiffusione e l'editoria e 9 pareri alla Banca d'Italia, tutti relativi ad operazioni di concentrazione, in applicazione dei primi tre commi dell'art. 20.

I tre pareri espressi al Garante hanno riguardato operazioni di acquisizione di controllo di imprese concessionarie di pubblicità e di imprese operanti nel settore dell'editoria periodica.⁴¹

Per quanto riguarda le operazioni esaminate ai sensi del secondo e del terzo comma dell'art. 20:

- in 5 casi si è trattato di operazioni di concentrazione tra aziende di credito;
- in 1 caso dell'acquisizione del controllo di un'azienda di credito da parte di una società finanziaria (PARFIN-CREDITO COMMERCIALE TIRRENO);
- in 1 caso della fusione per incorporazione di una società finanziaria istituzionalmente dedicata a detenere partecipazioni in aziende o istituti di credito in un soggetto equiparabile, sulla base della dottrina prevalente, ad un ente creditizio (ISTITUTO CENTRALE DI BANCHE E BANCHIERI-PARTECIPAZIONI BANCARIE);
- in 1 caso dell'operazione di costituzione di un'impresa comune per l'erogazione di mutui immobiliari a cui ha partecipato, in misura prevalente attraverso una società controllata, un istituto di credito (MEDIOBANCA-MICOS). L'Autorità ha espresso parere alla Banca d'Italia limitatamente agli effetti dell'operazione relativi all'istituto di credito coinvolto, deliberando con proprio provvedimento riguardo ai restanti aspetti;
- in 1 caso della costituzione da parte di due aziende di credito di un'impresa comune operante nei settori dell'intermediazione assicurativa e del factoring (BANCA COMMERCIALE ITALIANA-CREDITO ITALIANO). L'Autorità ha espresso parere alla Banca d'Italia limitatamente agli effetti dell'operazione relativi alle aziende di credito coinvolte, deliberando con proprio provvedimento per i restanti aspetti.

Nei primi tre mesi del 1992 non è stato adottato alcun provvedimento riguardo a casi rientranti nella previsione del quarto comma dell'art. 20, per i quali deve essere richiesto il parere dell'ISVAP.

Operazioni miste

Frequentemente le intese, gli abusi di posizione dominante e le operazioni di concentrazione coinvolgono imprese di tipo diverso ed hanno effetti su più di un mercato. Può pertanto accadere che l'analisi degli effetti sulla concorrenza di una singola operazione rientri in parte nella competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in parte nella competenza del Garante ai sensi dell'art. 20, comma 1, e in parte in quella della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, comma 2.

Nell'attività sinora svolta si sono presentati alcuni casi di operazioni cosiddette "miste", in cui l'Autorità ha emanato un proprio provvedimento con riferimento agli effetti di un'operazione sulla concorrenza nei settori di propria competenza e un parere con riferimento agli effetti della stessa in settori di competenza del Garante o della Banca d'Italia (FININVEST-AMEF, MEDIOBANCA-MICOS). Di particolare interesse per gli aspetti trattati nel presente paragrafo è il caso di acquisizione da parte della Fininvest S.p.A. del controllo della AME Finanziaria S.p.A. e della AME S.p.A. Riguardo agli effetti dell'operazione sulla concorrenza nei mercati dell'editoria libraria e delle videocassette, l'Autorità si è espressa con proprio provvedimento e non ha ravvisato la necessità di apertura di un'istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 4. Riguardo agli effetti dell'operazione sulla concorrenza nei mercati delle testate periodiche e della vendita di spazi pubblicitari, invece, l'Autorità ha espresso parere al Garante per la radiodiffusione e l'editoria. In particolare, l'Autorità ha individuato la possibilità che l'operazione, esaminata congiuntamente all'acquisizione da parte della Fininvest del controllo esclusivo della concessionaria di pubblicità A. Manzoni & C. Spa, comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato della vendita di spazi pubblicitari per prodotti di largo consumo, suscettibile di ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, sottolineando che una conforme valutazione da parte del Garante avrebbe richiesto l'apertura di una formale istruttoria, secondo quanto prescritto dall'art. 16, comma 4. Il Garante ha accolto il parere dell'Autorità ed ha avviato una procedura istruttoria, al 31 marzo 1992 ancora in corso.

RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEI CRITERI ADOTTATI NELL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 20

L'attribuzione, contenuta nei primi due commi dell'art. 20 della legge n. 287/90, ad autorità di vigilanza settoriale della competenza ad applicare disposizioni della normativa a tutela della concorrenza costituisce un elemento di peculiarità dell'ordinamento italiano. Sia l'ordinamento comunitario sia l'ordinamento nazionale dei principali paesi attribuiscono infatti la competenza ad applicare la normativa a tutela della concorrenza in tutti i mercati ad un'unica autorità, a questo fine istituita.

Anche a causa dell'assenza di esperienze di altri paesi in materia di coesistenza di competenze primarie di diverse istituzioni ai fini della tutela della concorrenza, l'applicazione del disposto dei primi due commi dell'art. 20 richiede un delicato lavoro di interpretazione.

Nel corso del 1991 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha elaborato alcune prime linee interpretative della complessa fattispecie normativa prevista dall'art. 20. Sono stati inoltre avviati contatti sia con il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, sia con la Banca d'Italia allo scopo di garantire il massimo grado di coordinamento e collaborazione tra le diverse istituzioni nonché la massima uniformità nell'applicazione della legge n. 287/90 nei diversi mercati.

Nel presente paragrafo si illustrano alcune riflessioni sull'art. 20 strettamente connesse ad operazioni esaminate nel corso dell'anno.

Delimitazione degli ambiti di competenza del Garante e della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2

I primi due commi dell'art. 20 della legge n. 287/90, che introducono una competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e della Banca d'Italia in materia di tutela della concorrenza, hanno natura di norma speciale rispetto alla generale competenza che la stessa legge affida all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Avendo portata derogatoria, la norma dell'art. 20, commi 1 e 2, è di stretta interpretazione, così da escludere che, attraverso il ricorso al principio ermeneutico *minus dixit quam voluit*, sia possibile estendere la competenza del Garante e della Banca d'Italia a casi diversi da quelli espressamente previsti.

a) Art. 20, comma 1

Secondo il disposto del primo comma dell'art. 20, "Nei confronti delle *imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria* l'applicazione degli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge spetta all'Autorità garante prevista dalla legislazione vigente per i settori della radiodiffusione e dell'editoria". Un primo problema interpretativo è quello di accertare se al fine dell'individuazione delle "imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria" il disposto dell'art. 20, comma 1 rinvii alla vigente normativa speciale o se la norma debba essere considerata come disposizione ampliativa dei mercati su cui il Garante già dispone di competenze.

L'impianto complessivo della legge n. 287/90 attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato una generale competenza in materia di applicazione della normativa a tutela della concorrenza, affidando alle autorità indicate nei primi due commi dell'art. 20 l'applicazione della stessa in specifici ambiti. Dalla legge non sembra derivare un'estensione dei settori di competenza di queste ultime autorità, bensì l'attribuzione alle stesse del potere di applicare le disposizioni a tutela della concorrenza a soggetti nei confronti dei quali esse già esercitano poteri di vigilanza o addirittura di applicazione di normative *antitrust* settoriali.

Seguendo questa impostazione, l'applicazione degli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90 da parte del Garante deve limitarsi solo ed esclusivamente alle imprese indicate dalle leggi speciali, negli ambiti in cui il Garante già esercita poteri di vigilanza e di applicazione della normativa *antitrust* settoriale.

Per definire l'ambito di competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria ai sensi dell'art. 20, comma 1, va quindi fatto riferimento alla vigente normativa di settore (legge 5 agosto 1981, n.416, "Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria" e successive modificazioni; legge 6 agosto 1990, n. 223, "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato"). Da tale normativa emerge che la regolamentazione non riguarda l'"editoria" *tout court*, ma si limita a disciplinare il comparto dei giornali quotidiani, dei periodici o delle riviste che da almeno un anno hanno alle loro dipendenze non meno di cinque giornalisti a tempo pieno, delle agenzie di stampa che hanno i prescritti requisiti di legge, delle imprese concessionarie di pubblicità sui giornali e sui periodici sopra indicati. D'altronde, anche le leggi speciali dirette a regolare l'operato del Garante hanno sempre utilizzato la locuzione generale di "editoria" facendo implicito riferimento non a tutto il settore, ma esclusivamente a quello regolato dalla legge del 1981 e dalle sue successive modificazioni.

Per il settore della radiodiffusione, il riferimento è alla legge n. 223/90, che sottopone alla vigilanza del Garante le imprese concessionarie per la radiodiffusione televisiva e sonora, le imprese di produzione o distribuzione di programmi radiofonici e televisivi e le imprese concessionarie di pubblicità nel settore della radiodiffusione televisiva e sonora.

Se tradotte in termini di attività e di mercati, le competenze attribuite al Garante dal primo comma dell'art. 20 riguardano la vendita di testate quotidiane, la vendita di gran parte delle testate periodiche (sono escluse, ad esempio, le riviste "professionali", per le quali generalmente non è necessario il lavoro stabile di 5 giornalisti), l'attività delle agenzie di stampa, la radiodiffusione televisiva e sonora, la produzione e la vendita di programmi radiofonici e televisivi e infine la vendita di spazi pubblicitari sulla stampa e sui canali della radiodiffusione televisiva e sonora.

Sulla base delle linee interpretative qui delineate, i pareri sinora espressi dall'Autorità ai sensi del primo comma dell'art. 20 hanno riguardato gli effetti di operazioni di concentrazione sulla concorrenza nei mercati delle testate quotidiane e periodiche e della vendita di spazi pubblicitari.

b) Art. 20, comma 2

Il disposto dell'art. 20, comma 2, della legge n. 287/90 attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare gli artt. 2, 3, 4 e 6 della stessa legge nei confronti di *aziende ed istituti di credito*.

Data la già richiamata portata derogatoria dell'art. 20, primo e secondo comma, anche la definizione normativa degli ambiti di competenza della Banca d'Italia nell'applicazione della legge n. 287/90 è di stretta interpretazione, così da escludere che sia possibile estenderla a casi diversi da quelli espressamente previsti.

In questa prospettiva va letto il riferimento ad "aziende ed istituti di credito" con il quale il legislatore, nell'individuare l'ambito di competenza della Banca d'Italia nell'applicazione degli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge, si richiama esplicitamente ai soggetti indicati dagli artt. 5 e 41 della legge

bancaria⁴² e agli istituti abilitati all'esercizio del credito speciale previsti da leggi che conferiscono ad essi natura di enti bancari.

Secondo una consolidata dottrina e giurisprudenza e, in particolare, secondo l'interpretazione largamente prevalente dell'art. 1 della legge bancaria, da ultimo confermata dall'art. 1 del D.P.R. 350/8543, ciò che accomuna le aziende e gli istituti di credito come sopra definiti e che può essere considerato attività qualificante degli stessi, ad essi riservata, è l'esercizio congiunto della raccolta presso il pubblico di risparmio di credito (depositi e altri fondi rimborsabili) e dell'erogazione del credito (cosiddetta "attività bancaria"). Lo svolgimento congiunto della raccolta di risparmio presso il pubblico e dell'esercizio del credito è riconosciuto come attività specifica anche dall'ordinamento comunitario, che definisce ente creditizio "l'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto" (Direttiva CEE 77/780).

L'esercizio congiunto della raccolta di risparmio presso il pubblico nelle suddette forme e dell'erogazione del credito è sottoposto sia a livello nazionale sia a livello comunitario ad una regolamentazione particolarmente stringente e ad uno speciale sistema di vigilanza, in funzione di specifiche esigenze di interesse pubblico. All'interno di questo contesto si colloca il disposto del secondo comma dell'art. 20, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare gli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90 nei confronti "delle aziende e istituti di credito".

L'art. 20, comma 2, della legge n. 287/90 non introduce ulteriori deroghe alla generale competenza della Autorità garante della concorrenza e del mercato oltre a quelle precedentemente illustrate. Spetta quindi ad esempio all'Autorità l'applicazione della legge n. 287/90 nei confronti di quei soggetti, pur sottoposti a poteri diretti o indiretti di vigilanza della Banca d'Italia, indicati dalla legge 23 marzo 1983, n. 77, sulla disciplina dei fondi comuni di investimento, dalla legge 2 gennaio 1991, n. 1, che istituisce le società di intermediazione mobiliare, dalla legge 27 febbraio 1991, n. 197, riguardante l'iscrizione in appositi elenchi tenuti presso il Ministero del Tesoro delle società finanziarie, dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, che prevede particolari forme di controllo per imprese aventi ad oggetto attività non bancaria, ma finanziaria o strumentale rispetto all'attività bancaria e facenti parte di gruppi creditizi.

Sulla base di queste linee interpretative, nell'attività svolta sinora si è ritenuto che ricadessero nelle previsioni dell'art. 20, comma 2:

- operazioni di concentrazione tra aziende di credito o tra aziende e istituti di credito;
- operazioni di acquisizione del controllo di aziende di credito da parte di società finanziarie, anche controllate da fondazioni che precedentemente svolgevano direttamente attività bancaria ed hanno incorporato l'azienda bancaria ai sensi della legge n. 218/90;
- operazioni di costituzione di imprese comuni di natura non bancaria attuate direttamente o indirettamente da aziende o istituti di credito, limitatamente agli eventuali effetti delle stesse sulla concorrenza nei mercati in cui l'azienda o l'istituto di credito coinvolto svolge direttamente la propria attività tipica e specifica di raccolta del risparmio e erogazione del credito.

Portata dell'art. 20, comma 3, relativo all'emanazione di un parere da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Il terzo comma dell'art. 20 stabilisce che i provvedimenti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria e della Banca d'Italia in applicazione degli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90 sono adottati "sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'art. 10, che si pronuncia entro 30 giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento". Decorso inutilmente tale termine l'autorità di vigilanza può adottare il provvedimento di sua competenza.

Dalla lettera della norma discende l'esigenza di individuare quali atti delle autorità competenti ad applicare, nei vari casi, gli artt. 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/90 abbiano natura di provvedimento e di conseguenza debbano essere adottati dal Garante e dalla Banca d'Italia sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questo problema sinora si è posto in particolare riguardo ad operazioni di concentrazione, in merito alla natura giuridica delle decisioni di non avvio dell'istruttoria prevista dall'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90.

La linea interpretativa adottata in proposito dall'Autorità, anche in mancanza del Regolamento sulle procedure istruttorie previsto dall'art. 10 della legge n. 287/90 e di prossima pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, si è fondata sulla recente normativa contenuta nella legge 7

agosto 1990, n. 241, che prevede tra l'altro la necessità di concludere ogni istanza del privato con un provvedimento amministrativo motivato (art. 3, primo comma).

Sulla base di tale legge, il procedimento amministrativo avviato su richiesta del privato interessato non può mai legittimamente concludersi con un *non liquet*. È sempre necessaria una pronuncia dell'autorità competente che, salvo sia diversamente disposto, deve essere adottata entro i termini previsti dalla legge n. 241/90; è inoltre indispensabile l'osservanza di tutte le norme procedurali dettate dall'ordinamento giuridico e quindi anche dalla citata legge.

Tale principio generale trova attuazione anche nell'*iter* procedimentale previsto dalla legge n. 287/90 in relazione alla comunicazione obbligatoria preventiva dell'operazione di concentrazione presentata dal soggetto privato dove ricorrano le condizioni indicate dal primo comma dell'art. 16, riguardanti in particolare il superamento di determinate soglie di fatturato. Al comma 4, secondo periodo, l'art. 16 dispone infatti che "l'Autorità, a fronte di un'operazione di concentrazione ritualmente comunicata, qualora non ritenga necessario avviare l'istruttoria, deve dare comunicazione alle imprese interessate e al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato delle proprie conclusioni nel merito, entro trenta giorni dal ricevimento della notifica".

Per quanto riguarda la natura della decisione di non apertura dell'istruttoria di cui all'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90, va sottolineato che tale decisione ha rilevanti effetti sul piano giuridico, precludendo in particolare l'adozione da parte dell'autorità competente di ulteriori decisioni in merito al caso di specie, se si eccettua l'ipotesi che gli elementi di valutazione siano stati volutamente mal rappresentati al momento della comunicazione. È da ritenersi, anche sulla base degli indirizzi dottrinali prevalenti, che la decisione di non apertura dell'istruttoria, producendo effetti che non si esauriscono a livello procedimentale ma hanno carattere sostanziale, ha natura provvedimentale.

Pertanto, dall'esame della normativa si desume che le procedure previste per l'adozione da parte dell'autorità competente della decisione di apertura o non apertura dell'istruttoria sono identiche, avendo tale decisione, indipendentemente dal suo contenuto, sempre natura provvedimentale.

Di conseguenza, il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'art. 20, comma 3, è necessario in ogni caso, anche rispetto a decisioni di non apertura dell'istruttoria.

Sempre riguardo all'applicazione del terzo comma dell'art. 20 va sottolineato che il parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha natura obbligatoria e non vincolante, non implicando pertanto la necessità di un provvedimento conforme da parte delle autorità di cui al primo e secondo comma dell'art. 20.

Le considerazioni presentate riguardo alla necessità della richiesta di parere anche in merito a decisioni di non apertura di istruttoria e riguardo al carattere obbligatorio e non vincolante del parere valgono anche con riferimento al quarto comma dell'art. 20, secondo il quale i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel caso di operazioni che coinvolgono imprese assicurative devono essere adottati sentito il parere dell'ISVAP, che si pronuncia entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento.

Una natura diversa ha il rapporto tra la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato previsto dal quinto comma dell'art. 20, secondo il quale l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia di intese vietate ai sensi dell'art. 2 è adottata "d'intesa" con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che valuta se l'accordo in esame comporti o meno l'eliminazione della concorrenza. Per la particolare fattispecie di cui alla suddetta norma è necessaria, ai fini dell'adozione del provvedimento della Banca d'Italia, l'adesione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

36. Art. 16, comma 2, della legge n. 287/90.

37. BNL-EFIBANCA; ISTITUTO BANCARIO S.PAULO DI TORINO-CREDIOP; MONTE PASCHI -MEDIOCREDITO TOSCANO, ISTITUTO FEDERALE DI CREDITO AGRARIO PER LA TOSCANA.

38. BANCA POPOLARE DI VIGEVANO-BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA; CASSA DI RISPARMIO DI MODENA-BANCA DEL MONTE DI BOLOGNA E RAVENNA; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA-BANCA POPOLARE DI CESENA.

39. MONTE PASCHI -BANCA OPERAIA DI TRAPANI; BANCA COMMERCIALE ITALIANA-BANCA SICULA; CREDITO ITALIANO-BANCA MEDITERRANEA DI CREDITO.

40. BANCO DI S.SPIRITO-CASSA DI RISPARMIO DI ROMA; BANCO AMBROSIANO VENETO-CITIBANK.

41. CIR-MANZONI; FININVEST-AMEF; FININVEST-MANZONI; CARTIERA ASCOLI-REPUBBLICA.

42. Legge 7 marzo 1938, n. 141, e legge 7 aprile 1938, n. 636.
43. D.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, recante attuazione della Direttiva CEE 77/780.

6

INTERVENTI DI SEGNALAZIONE E ATTIVITÀ CONSULTIVA

Le norme per la tutela della concorrenza e del mercato contenute nella legge n. 287/90 non si limitano a prevedere interventi diretti sui comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. La legge conferisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato anche la facoltà di intervenire, sia pure in via consultiva, nel processo legislativo. Più specificamente, l'art. 21 prevede che l'Autorità segnali al Parlamento eventuali situazioni distorsive della concorrenza già esistenti e derivanti da "norme di legge o di regolamento o (da) provvedimenti amministrativi di carattere generale"; l'art. 22 attribuisce all'Autorità la facoltà di esprimere pareri sulle iniziative legislative e regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza. Questo ruolo che il legislatore ha voluto affidare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato assume un rilievo centrale nella politica nazionale della concorrenza e non trova riscontro nella legislazione degli altri paesi.

Le possibilità di intervento offerte dall'art. 21 sono state sinora utilizzate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di monopoli portuali. A questo proposito, l'Autorità ha anzitutto riconosciuto per le attività di carico e scarico delle merci un diritto soggettivo perfetto all'autoproduzione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 287/90, che configura una limitazione di carattere generale ad ogni riserva stabilita dalla legge a favore di un soggetto e pertanto viene ad incidere anche sul monopolio dei servizi portuali.

Inoltre l'Autorità ha ritenuto opportuno, facendo appunto ricorso all'art. 21, suggerire al Governo e al Parlamento un rapido intervento di liberalizzazione del mercato dei servizi portuali, che anticipi la scadenza prevista per la revisione di alcune norme del codice della navigazione.

La segnalazione dell'Autorità si è incentrata in particolare sul servizio di rimorchio nei porti e negli altri luoghi di approdo o transito delle navi; in essa si è auspicato che il vigente regime di concessione venga sostituito da un regime di autorizzazione, che consentirebbe ad un più ampio numero di soggetti lo svolgimento dell'attività interessata e permetterebbe un controllo giudiziario più penetrante. L'Autorità ha inoltre auspicato l'adozione nel settore dei servizi portuali di un regime di tariffe amministrative che tenga conto dei costi di autoproduzione, oltre che dei parametri della quantità e della qualità del lavoro prestato, nonché della dignità del lavoratore (art. 36 Cost.). Nella segnalazione si è escluso che il servizio affidato alle Compagnie portuali integri gli estremi di servizio di "interesse economico generale".

La posizione adottata nella segnalazione dell'Autorità è stata recepita dalla Corte di Giustizia della CEE che, con la sentenza del 10 dicembre 1991, ha dichiarato la normativa italiana in contrasto con il combinato disposto degli artt. 90, n.1 e 86 del Trattato di Roma. Infatti, sebbene gli Stati membri possano attribuire diritti speciali ed esclusivi alle imprese, ciò deve avvenire nel rispetto delle altre norme del Trattato. Su questa base, la Corte ha ritenuto che si realizzi un abuso di posizione dominante quando l'esercizio di diritti esclusivi induce a porre in essere comportamenti abusivi (prezzi sproporzionati, servizi non richiesti e ostacoli allo sviluppo

tecnologico), come appunto si verificava nel porto di Genova la cui situazione era stata analizzata dall'Autorità.

Avvalendosi, invece, dell'art. 22 della legge n. 287/90, l'Autorità nel novembre 1991 ha trasmesso ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio le proprie valutazioni riguardo al progetto di riassetto delle telecomunicazioni all'esame del Parlamento.

L'Autorità ha espresso una valutazione problematica della cessione da parte dello Stato dell'Azienda Statale per i Servizi Telefonici (ASST) all'IRI.

Da un lato, l'operazione va valutata positivamente, comportando una formale scissione tra l'attività di vigilanza svolta dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e l'attività di gestione del servizio, da cui potrebbe derivare un più efficace assetto della regolamentazione del settore. Dall'altro, la cessione dell'ASST all'IRI potrebbe comportare un rafforzamento della posizione dell'ente pubblico di gestione nel settore delle telecomunicazioni. L'Autorità ha manifestato una particolare preoccupazione riguardo alla definizione dei rapporti tra un ente pubblico economico come l'IRI e le autorità di controllo, in quanto un'insufficiente separazione sostanziale tra gestione e controllo potrebbe pregiudicare gli assetti concorrenziali del settore.

L'Autorità, infine, è intervenuta nel dibattito sull'apertura alla concorrenza del servizio di radiofonia mobile cellulare. L'attuale tecnologia e, ancor più, quella maggiormente efficace che già si prospetta, induce a ritenere che questo servizio possa essere fornito in regime non monopolistico senza perdite di efficienza e, anzi, con possibili benefici per gli utenti in termini di evoluzione tecnica, nonché di prezzi e di qualità del servizio. Una progressiva apertura alla concorrenza del mercato della radiofonia mobile cellulare dovrà essere attuata seguendo gli indirizzi comunitari in materia di telecomunicazioni e l'esperienza di altri paesi quali la Francia, la Germania e il Regno Unito.

In prospettiva non sono da escludere interventi dell'Autorità nei settori dei servizi pubblici, volti al riconoscimento di un diritto all'autoproduzione come già è avvenuto per la materia portuale, nonché riguardanti i casi in cui soggetti operanti in regime di monopolio svolgono anche attività ad essi non espressamente riservate.

Nei prossimi mesi, secondo quanto previsto dall'art. 24 della legge n. 287/90, l'Autorità completerà l'approfondimento delle tematiche degli appalti pubblici, della distribuzione commerciale e delle concessioni, e invierà un rapporto al Presidente del Consiglio dei Ministri sulle azioni da intraprendere per adeguare ai principi della concorrenza le normative che regolano il funzionamento di questi importanti settori dell'economia nazionale.

In aggiunta agli interventi diretti normativamente consentiti, il contributo dell'Autorità tenderà a favorire l'introduzione di regole concorrenziali in comparti finora caratterizzati da norme e da pratiche spesso troppo vincolanti, con danni non indifferenti nei confronti dei consumatori.

7

RAPPORTI CON GLI ORGANISMI COMUNITARI

Gli articoli 85 e 86 del Trattato regolano la concorrenza nella CEE delineando i principi generali in materia di intese e abuso di posizione dominante. Nel corso degli anni la disciplina comunitaria della concorrenza è stata ampliata attraverso l'attuazione di una serie di regolamenti relativi a importanti settori dell'economia e, nel dicembre 1989, con l'emanazione del Regolamento n. 4064/89 per il controllo delle operazioni di concentrazione.

I citati regolamenti prevedono che la Commissione persegua i suoi obiettivi di politica della concorrenza in collaborazione stretta e costante con le Autorità di tutela della concorrenza degli Stati membri. Nell'ordinamento italiano, corrispondentemente, l'ar. 1 della legge n. 287/90 riconosce il parallelismo e la funzionalità reciproca delle attività della Commissione e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Inoltre, l'articolo 10, comma 4, della stessa legge prevede che l'Autorità italiana intrattenga con gli organi delle Comunità Europee i rapporti previsti dalla normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e del mercato. Di conseguenza, l'Autorità è formalmente il rappresentante italiano presso la CEE per i problemi della concorrenza.

Il riconoscimento ufficiale dell'avvio della collaborazione tra l'Autorità italiana e la Commissione CEE si è avuto negli ultimi mesi del 1991, con le visite a Bruxelles del Segretario Generale in settembre e del Presidente e dei Componenti dell'Autorità in novembre.

L'incontro del 4 e 5 settembre 1991 ha avuto luogo in occasione della riunione dei Direttori Generali delle Autorità di tutela della concorrenza nazionali con i dirigenti della DG IV, la Direzione Generale della Commissione competente in materia di concorrenza. Nell'incontro si è discusso dell'attività della Commissione in materia di politica della concorrenza e dei risultati e delle prospettive della collaborazione tra l'Autorità comunitaria e le Autorità nazionali, anche in vista di eventuali futuri accordi da stipulare con le Autorità competenti in materia di concorrenza dei paesi extra comunitari con cui sono più frequenti le relazioni commerciali.

Il 12 novembre 1991 il Presidente Francesco Saja e i Componenti dell'Autorità hanno incontrato a Bruxelles il Commissario CEE responsabile per la politica della concorrenza, Leon Brittan. In questa occasione è stato affrontato specificamente il problema dell'avvio di una stretta collaborazione tra l'Autorità italiana e la CEE in materia di concorrenza.

In proposito, è stato evidenziato che la legge italiana riconosce e regola, seppur in via generale, i rapporti tra le due Autorità di tutela della concorrenza. L'articolo 1 della legge n. 287/90 istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, infatti, riconosce il ruolo sovranazionale dell'ordinamento comunitario e prevede esplicitamente l'interpretazione della disciplina nazionale alla luce dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza. Il medesimo articolo indica un primo criterio per coordinare le competenze tra i due organismi, affermando il principio della "barriera unica" secondo il quale l'Autorità garante è tenuta ad informare la CEE dei casi che ricadono nell'ambito dell'ordinamento comunitario, trasmettendo alla Commissione al riguardo tutte le informazioni in suo possesso.

In occasione degli incontri tra la Commissione CEE e l'Autorità italiana è stata discussa la questione della sussidiarietà tra le due azioni di tutela della concorrenza e del mercato. La Commissione ha in particolare sottolineato l'esigenza di ricevere un maggiore supporto da parte degli Stati membri nella gestione della normale attività di tutela della concorrenza. Il confine dell'azione della Commissione rispetto a quella delle Autorità nazionali viene efficacemente individuato, in materia di operazioni di concentrazione, dal Regolamento n. 4064/89; vi sarebbe l'esigenza di una sua netta definizione anche ai fini dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato. La DG IV ha proposto che una soluzione al problema venga cercata attraverso una collaborazione fattiva tra autorità nazionali e comunitarie.

Per quanto riguarda le prime esperienze di applicazione del Regolamento n. 4064/89, è emersa la difficoltà di individuare i confini del mercato rilevante per le operazioni comunicate, anche in riferimento alla complessa valutazione degli ostacoli all'ingresso di nuove imprese sul mercato.

Negli incontri è stata inoltre ribadita la distinzione tra imprese comuni di natura cooperativa e concentrativa, che peraltro potrebbe comportare una diversa ripartizione di competenze tra

Commissione e giurisdizioni nazionali in merito all'applicazione, da un lato, degli articoli 85 e 86 del Trattato e, dall'altro, del Regolamento sulle concentrazioni.

La Commissione ha manifestato l'intenzione di proseguire nello sforzo di deregolamentare i settori chiusi alla concorrenza a causa di una eccessiva presenza dell'operatore pubblico e, al momento, si sta attivando particolarmente nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni.

In tema di applicazione degli articoli 85 e 86, la Commissione ha avviato inchieste in settori specifici relativamente agli assetti concorrenziali prevalenti. Va ricordata, a questo proposito, l'istruttoria aperta recentemente dalla Commissione sul mercato del cemento. Nel corso di questa istruttoria l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dovrà prestare assistenza ai funzionari della CEE per le loro ispezioni in Italia. I Paesi membri dove da più tempo opera un'autorità di tutela della concorrenza nazionale collaborano infatti frequentemente con la Commissione in quei casi che necessitano dell'intervento diretto sul luogo dove ha sede l'impresa oggetto dell'investigazione.

In questi casi potrebbero sorgere perplessità riguardo al potere dei rappresentanti della Commissione sul territorio italiano e all'applicazione del diritto comunitario o nazionale. A questo proposito, la giurisprudenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo ha affermato che spetta a ciascuno Stato membro disciplinare le modalità con cui l'autorità nazionale fornisce assistenza ai funzionari della Commissione. Gli Stati devono garantire l'efficacia dell'azione della Commissione rispettando al tempo stesso i principi generali dell'ordinamento comunitario. Entro questi limiti, è il diritto nazionale che stabilisce le modalità procedurali. L'autorità nazionale, mentre non ha potere di valutare la necessità degli atti della Commissione, deve però vigilare sull'osservanza delle norme del proprio diritto nazionale durante l'esecuzione di detti atti.⁴⁴

Infine, negli incontri tra l'Autorità italiana e la Commissione è stato analizzato l'importante accordo, stipulato recentemente, tra le autorità di tutela della concorrenza statunitense e comunitaria. Si tratta del primo degli accordi che la Commissione intende stipulare con quegli Stati non membri della Comunità che a questa sono legati da rilevanti scambi commerciali. Nella stesura dell'accordo si è cercato, in particolare, il modo per evitare i possibili conflitti che verrebbero a crearsi in conseguenza della crescente integrazione economica tra diversi paesi. Soprattutto, nell'ottica della CEE vi è l'esigenza di evitare che comportamenti di imprese non comunitarie provochino effetti anticoncorrenziali sul mercato comune.

Un aspetto innovativo dell'accordo è costituito dalla previsione della cosiddetta "reciproca cortesia concreta", grazie alla quale è possibile ad una parte, i cui interessi rilevanti sono lesi per effetto della mancata applicazione della normativa dell'altra, informare quest'ultima della situazione. In questo modo, la parte informata può decidere se adottare le misure di propria competenza, in ordine al problema esaminato. Elementi di collaborazione si deducono, inoltre, dalla previsione dello scambio tra le diverse autorità delle informazioni ritenute significative e dall'impegno reciproco di notifica nei casi in cui un'autorità rinvienga nelle proprie misure di esecuzione la possibilità di ledere interessi rilevanti dell'altra parte.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha partecipato, in rappresentanza dell'Italia, ai comitati consultivi e alle audizioni su intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni che hanno la funzione di assicurare alla Commissione l'efficace collaborazione delle diverse Autorità nazionali all'esame delle operazioni oggetto di valutazione a livello comunitario.

Per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento n. 4064/89, la Commissione solo in occasione della concentrazione Aérospatiale-Alenia/de Havilland ha ritenuto di dover negare l'autorizzazione ad un'operazione.⁴⁵ La concentrazione proposta riguardava l'acquisizione di de Havilland, un'impresa produttrice di aeromobili a turboelica per il trasporto regionale con sede in Canada, da parte di uno dei suoi principali concorrenti. L'acquirente sarebbe stata una nuova società controllata da GIE ATR, la società comune costituita nel 1982 da Aérospatiale e Alenia, e da queste controllata pariteticamente. Il divieto è stato motivato dalla Commissione soprattutto sulla base della elevata quota di mercato che la nuova entità avrebbe avuto dopo la concentrazione. Secondo le stime della Commissione, GIE ATR e de Havilland costituivano i due principali produttori mondiali sul mercato degli aeromobili per il trasporto regionale. La Commissione, nel calcolare le quote di mercato controllate dalle parti, ripartiva il settore in tre

segmenti distinti in base al numero dei posti degli aeromobili e concludeva che alla nuova impresa sarebbe spettato il 50% del mercato. La posizione sfavorevole della Commissione risultava ulteriormente acuita dalla struttura oligopolistica del mercato e dalle difficoltà di entrata che richiedeva tempi di sviluppo dei prodotti assai lunghi ed investimenti estremamente elevati e costosi.

Nell'applicazione del regolamento n. 17/62 relativo ad intese e abusi di posizione dominante, la Commissione è spesso intervenuta in materia di distribuzione commerciale, con decisioni importanti i cui principi ispiratori potranno eventualmente influenzare l'attività nazionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In particolare, in una recente decisione riguardante il sistema di distribuzione esclusiva di Dunlop Slazenger International, una società inglese produttrice di articoli sportivi, la Commissione ha adottato un provvedimento sfavorevole.⁴⁶ La società impediva le esportazioni destinate a qualsiasi mercato mondiale nel quale essa disponesse di distributori esclusivi. Il sistema di distribuzione conteneva quindi una clausola non scritta con la quale la società si era impegnata a garantire ai suoi distributori una protezione territoriale assoluta, mentre nello stesso tempo aveva vietato loro di esportare verso i territori degli altri distributori. Il blocco delle esportazioni attuato dal produttore e da alcuni distributori si era dimostrato lesivo del commercio tra Stati ed aveva impedito ai consumatori dei territori interessati di beneficiare di prezzi più vantaggiosi di quelli praticati dai distributori esclusivi. Va infatti ricordato che le esportazioni parallele permettono di mantenere una forma di concorrenza tra prodotti di una stessa marca e costituiscono in tal senso un elemento indispensabile per ravvicinare i prezzi nei diversi paesi del mercato comune.

Sempre in materia di distribuzione commerciale, nel novembre 1991 la Commissione ha organizzato una conferenza di esperti per discutere un documento in materia di distribuzione selettiva di autoveicoli. In questa occasione è stata esaminata la problematica relativa al progetto di un nuovo regolamento CEE in materia di distribuzione di autoveicoli, che sostituisca il vigente Regolamento n. 123/85.

L'attuale disciplina è indubbiamente frutto di un compromesso tra le esigenze dell'industria automobilistica volte a tutelare le reti di distribuzione di quest'ultima, da un lato, e la volontà della Commissione di favorire la concorrenza e l'integrazione dei mercati comunitari anche attraverso la pressione delle importazioni parallele, dall'altro. La Commissione, insoddisfatta dei risultati dell'applicazione del vigente Regolamento, appare intenzionata ad accrescere la concorrenza nel settore. Tra i motivi che inducono ad una revisione del Regolamento vi è la constatazione che i prezzi per le medesime autovetture nei diversi Stati membri sono rimasti più distanti di quanto ci si aspettasse e, quindi, l'integrazione dei mercati non è avanzata con la desiderata rapidità.

Per questo la Commissione ha inteso riconoscere la figura dell'intermediario ed ha esaminato alcuni criteri utili ai fini dell'individuazione e definizione dell'attività di colui che agisce come prestatore di servizi con mandato per conto altrui nell'importazione di autoveicoli. Essa riconosce al mandatario la libertà di organizzare la propria attività a condizione che questi non operi attraverso una rete di imprese indipendenti con l'uso di insegne comuni o altri segni distintivi. L'intermediario ha il diritto di fare pubblicità per una determinata marca o modello, di esporre i veicoli acquistati per i clienti o appartenenti ad un modello tipo in funzione di campione da procurare e di utilizzare qualsiasi logo o insegna. L'intermediario, peraltro, deve rifornirsi alle normali condizioni di mercato e non può intrattenere rapporti privilegiati con uno o più concessionari, concludere accordi che comportino impegni di acquisto e beneficiare di sconti diversi da quelli in uso sul mercato del Paese di riferimento.

44. HOECHST-COMMISSIONE, sent. 21 settembre 1989, Raccolta 1989, pag. 2859.

45. Decisione del 2 ottobre 1991, GUCE L 334 del 5 dicembre 1991, pag. 42.

46. NEWITT-DUNLOP SLAZENGER INTERNATIONAL, decisione del 18 marzo 1992, in corso di pubblicazione.

ALLEGATI

Tavole statistiche

Tavola 1 - Operazioni esaminate e assetti proprietari delle imprese interessate (numero delle operazioni)

Impresa acquisita	Persona fisica	Impresa acquirente				Totale
		Gruppo nazionale privato	Gruppo nazionale pp.ss.	Gruppo estero privato	Gruppo misto	
Persona fisica	2	31	0	9	0	42
Gruppo nazionale privato	3	36	7	17	0	63
Gruppo nazionale pp.ss.	0	1	1	1	0	3
Gruppo estero privato	1	6	2	16	2	27
Gruppo misto	0	3	0	1	0	4
Totale	6	77	10	44	2	139

Tavola 2 - Operazioni esaminate e nazionalità dei soggetti direttamente coinvolti (numero delle operazioni)

Impresa acquirente				
Impresa acquisita	Estera	Italiana	Totale	
Estera	4	3	7	
	Italiana	14	118	132
	Totale	18	121	139

Tavola 3 - Operazioni esaminate e nazionalità dei gruppi di controllo (numero delle operazioni)

Impresa acquirente				
Impresa acquisita	Estera	Italiana	Totale	
Estera	18	10	28	
	Italiana	28	83	111
	Totale	46	93	139

Tavola 4 - Operazioni esaminate e fatturato realizzato all'estero dalle imprese interessate (numero delle operazioni)

Impresa acquisita	Quota di fatturato realizzato all'estero (*)				Totale
	0%	1-30%	31-60%	>60%	
0%	98	11	4	11	124
1-30%	3	2	2	1	8
31-60%	1	0	0	0	1

>60%	1	2	0	3	6
Totale	103	15	6	15	139

(*) Percentuale del fatturato totale dell'impresa.

Tavola 5 - Concentrazioni esaminate e fatturato nazionale delle imprese (numero dei casi)

Soglie di fatturato nazionale (*)	Casi	Valori%
A	45	43,2
B	27	26,0
C	32	30,8
Totale	104	100,0

(*) A = I > 500 miliardi, Q < 50 miliardi
Q > 50 miliardi

Dove:
nazionale delle imprese interessate
Q = fatturato nazionale dell'impresa acquisita

B = I > 500 miliardi,
C = I < 500 miliardi, Q > 50

I = fatturato

Tavola 6 - Operazioni esaminate e fatturato totale delle imprese (numero delle operazioni)

Impresa acquisita	Fatturato totale (miliardi di lire)									Totale	Valori%
	Impresa acquirente										
	<0,5	0,5-1	1-5	5-10	10-25	25-50	50-100	100-500	>500		
<0,5	1	0	0	0	0	0	0	1	11	13	9,4
1-5	0	0	1	0	0	0	0	1	13	15	10,8
5-10	1	0	0	0	0	0	0	0	8	9	6,5
10-25	0	0	0	0	1	0	0	2	10	13	9,4
25-50	0	0	1	0	0	0	0	0	11	12	8,6
50-100	4	1	1	2	2	0	1	16	11	38	27,3
100-500	4	0	3	0	0	0	1	3	20	31	22,3
>500	0	0	0	1	0	1	0	0	6	8	5,7
Totale	10	1	6	3	3	1	2	23	90	139	100,0
Valori %	7,2	0,7	4,3	2,2	2,2	0,7	1,4	16,6	64,7	100,0	

Tavola 7 - Operazioni esaminate e attività economica prevalente delle parti direttamente interessate (numero delle operazioni)

Attività economica delle imprese ~ ~c tuirellti

Attività economica delle imprese acquisite

A CB DA DB DC DE DF DG DH DI DI DK DL DM DI-I (D) E F G 11 1 I K

O Totale

Agricoltura, caccia e silvicoltura (A) ~4

Estrazione di minerali

- estrazione di minerali non energetici (B) ~

Attività manifatturiere

- alimentari, bevande e tabacco (DA) 7

- tessili e abbigliamento (DB) 2 2 4

- (calzature, prodotti in cuoio, pelle e similpelli (DC)

- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria (DE)

- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari (DF)

- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali (DG)

- articoli in gomma e materie plastiche (DH) I

- lavorazione di minerali non metallici (DI)

- metallo e prodotti in metallo (DJ)

- macchine ed apparecchi meccanici (DK) 2 2

- macchine e apparecchi elettrici ed elettronici (DL) ~

- mezzi di trasporto (DM) ~ 2 ~ 0 ~

- altre industrie manifatturiere (DN)

Totale delle attività manifatturiere (D) 2 0 9 2 0 1
0 8 1 ~ 3 2 13 6 0 52 0 1
4 0 ~ ~1 2 1 74

Energia elettrica, gas e acqua (U) 0

Costruzioni (F)

Commercio all'ingrosso e al dettaglio (G)

Alberghi e ristoranti (H)

Trasporti, maaazzinaggio e comunicazioni (I)

Intermediazione monetaria e finanziaria a)

~

0

2

2

4 r~D

Servizi vari (K)

Altri servizi pubblici, sociali e personali (0)

Totale	3	0	9	3	0	1	0	8	1	7	3	
	3	13	ó	0	54	1	9	17	0	3	42	7
	3	139										

Tavola 8 - Operazioni esaminate, attività economica e fatturato nazionale delle imprese interessate (numero delle operazioni)

Attività economica	Soglie di fatturato nazionale							
	Imprese acquisite				Imprese acquirenti			
	A	B	C	Totale	A	B	C	Totale
Agricoltura, caccia e silvicoltura	2	2	0	4	0	3	0	3
Estrazione di minerali								
- estrazione di minerali non energetici	1	0	0	1	0	0	0	0
Attività manifatturiere								
- alimentari, bevande e tabacco	2	3	4	9	4	3	2	9
- tessili e abbigliamento	2	0	2	4	1	1	1	3
- conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari	0	0	1	1	0	0	0	0
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	3	2	0	5	1	0	0	1
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	0	0	1	1	0	0	0	0
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	7	1	3	11	6	0	2	8
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0	0	1	1	0	0	1
- lavorazione di minerali non metalliferi	7	0	0	7	7	0	0	7
- metallo e prodotti in metallo	1	1	3	5	0	1	2	3
- macchine ed apparecchi meccanici	0	0	2	2	0	0	3	3
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	7	3	7	17	6	0	7	13
- mezzi di trasporto	3	0	1	4	3	2	1	6
- altre industrie manifatturiere	0	0	2	2	0	0	0	0
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	33	10	26	69	29	4	18	51

- alimentari, bevande e tabacco	7	0	6	4	1	1	19	8,7
- tessili e abbigliamento	2	1	5	0	0	0	8	3,7
- conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari	1	0	0	0	0	0	1	0,4
- legno e prodotti in legno	0	0	0	1	0	0	1	0,4
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	9	1	4	4	0	0	18	8,4
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	1	0	0	0	0	0	1	0,4
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	14	0	14	0	2	0	30	13,8
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0	0	0	0	0	1	0,4
- lavorazione di minerali non metalliferi	10	4	1	0	0	0	15	6,9
- metallo e prodotti in metallo	2	0	0	0	0	2	4	1,8
- macchine ed apparecchi meccanici	0	1	1	0	0	0	2	0,9
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	21	11	6	4	0	0	42	19,3
- mezzi di trasporto	3	0	2	0	0	0	5	2,3
- altre industrie manifatturiere	0	0	0	1	0	0	1	0,5
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	<i>71</i>	<i>18</i>	<i>39</i>	<i>14</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>148</i>	<i>67,9</i>
Energia elettrica, gas e acqua	3	0	0	0	1	0	4	1,8
Costruzioni	4	0	1	0	1	0	6	2,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	19	2	3	0	0	0	24	11,0
Alberghi e ristoranti	0	0	0	0	0	1	1	0,5
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	2	0	1	0	0	0	3	1,4
Intermediazione monetaria e finanziaria	8	0	8	0	1	0	17	7,8
Servizi vari	2	1	3	2	0	0	8	3,7
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1	0	1	0	0	0	2	0,9
Totale	110	23	56	16	8	5	218	
Valori %	50,5	10,5	25,7	7,3	3,7	2,3		100,0

Tavola 11 - Mercati interessati dalle concentrazioni, settore di attività economica e fatturato nazionale delle imprese interessate (numero di mercati)

Attività economica	Soglie di fatturato nazionale					Valori %
	A	B	C	Totale		
Agricoltura, caccia e silvicoltura	1	1	0	2	0,9	
Estrazione di minerali						
- estrazione di minerali non energetici	3	0	0	3	1,4	
Attività manifatturiere						
- alimentari, bevande e tabacco	5	4	10	19	8,7	
- tessili e abbigliamento	2	1	5	8	3,7	
- conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari	0	0	1	1	0,5	
- legno e prodotti in legno	0	0	1	1	0,5	

- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	13	4	1	18	8,3
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	0	0	1	1	0,5
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	22	1	7	30	13,8
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0	0	1	0,5
- lavorazione di minerali non metalliferi	15	0	0	15	6,9
- metallo e prodotti in metallo	0	1	3	4	1,8
- macchine ed apparecchi meccanici	0	0	2	2	0,9
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	18	3	21	42	19,3
- mezzi di trasporto	3	1	1	5	2,3
- altre industrie manifatturiere	0	0	1	1	0,5
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	<i>79</i>	<i>15</i>	<i>54</i>	148	67,9
Energia elettrica, gas e acqua	1	1	2	4	1,8
Costruzioni	1	2	3	6	2,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	4	13	7	24	11,0
Alberghi e ristoranti	1	0	0	1	0,5
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	1	2	0	3	1,4
Intermediazione monetaria e finanziaria	4	11	2	17	7,8
Servizi vari	2	5	1	8	3,7
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1	0	1	2	0,9
Totale	98	50	70	218	
Valori %	<i>45,0</i>	<i>22,9</i>	<i>32,1</i>		<i>100,0</i>

Cfr. la Tavola 5 per la definizione delle soglie di fatturato (A, B, C)

Tavola 12 - Mercati interessati dalle concentrazioni, settore di attività economica e fatturato nazionale delle imprese interessate (numero di mercati)

Attività economica	Soglie di fatturato nazionale				
	A	B	C	Totale	Valori %
Agricoltura, caccia e silvicoltura	0	1	0	1	1,3
Attività manifatturiere					
- alimentari, bevande e tabacco	1	4	5	10	13,3
- tessili e abbigliamento	2	0	1	3	4,0
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	1	1	0	2	2,7
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	0	0	1	1	1,3
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	7	0	5	12	16,0
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0	0	1	1,3
- lavorazione di minerali non metalliferi	6	0	0	6	8,0
- metallo e prodotti in metallo	0	0	1	1	1,3
- macchine ed apparecchi meccanici	0	0	2	2	2,7
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	10	1	5	16	21,3
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	<i>28</i>	<i>6</i>	<i>20</i>	54	72,0
Energia elettrica, gas e acqua	0	1	1	2	2,7
Costruzioni	1	1	0	2	2,7

Commercio all'ingrosso e al dettaglio	0	7	1	8	10,7
Intermediazione monetaria e finanziaria	1	3	1	5	6,7
Servizi vari	1	0	0	1	1,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1	0	1	2	2,7
Totale	32	19	24	75	
Valori %	42,7	25,3	32,0		100,0

La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate
Cfr. la Tavola 5 per la definizione delle soglie di fatturato (A, B, C)

Tavola 13 - Struttura dei mercati interessati dalle concentrazioni prima e dopo l'operazione (numero di mercati)

Indice di concentrazione del mercato (CR4)

Quota di mercato dell'impresa acquirente	<25%		25-50%		50-65%		>=65%		Totale	
	prima	dopo	prima	dopo	prima	dopo	prima	dopo	prima	dopo
<10%	6	5	19	15	14	12	19	11	58	43
10-25%	0	1	7	8	4	6	5	7	16	22
25-50%	0	0	0	0	0	3	1	5	1	8
50-65%	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Totale	6	6	26	23	18	21	25	25	75	75

La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate.

Tavola 14 - Variazione della posizione relativa delle imprese a seguito delle concentrazioni (numero di mercati)

Variazione della quota di mercato dell'impresa acquirente	Numero di mercati		Totale						
<10%	59	10-25%	12	25-50%	2	50-65%	2	Totale	75

La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate.

Tavola 15 - Indice di concentrazione prima e dopo l'operazione (valori medi settoriali)

Attività economica	CR4		
	prima (a) %	dopo (b) %	(b)-(a) %
Agricoltura, caccia e silvicoltura	31,6	34,8	3,2
Attività manifatturiere			
- alimentari, bevande e tabacco	52,9	53,5	0,6
- tessili e abbigliamento	29,7	30,2	0,5
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	53,0	53,0	0,0
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	67,5	67,5	0,0
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	62,6	63,9	1,3

- articoli in gomma e materie plastiche	24,1	24,1	0,0
- lavorazione di minerali non metalliferi	46,5	47,5	1,0
- metallo e prodotti in metallo	41,1	42,6	1,5
- macchine ed apparecchi meccanici	71,4	71,4	0,0
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	68,5	69,0	0,5
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	<i>57,9</i>	<i>58,6</i>	<i>0,7</i>
Energia elettrica, gas e acqua	40,3	40,3	0,0
Costruzioni	2,1	2,1	0,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	62,7	63,4	0,7
Intermediazione monetaria e finanziaria	37,6	37,9	0,3
Servizi vari	64,0	64,3	0,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali	46,7	50,2	3,5
Totale	54,5	55,3	0,8

Per ciascun settore di attività economica viene riportata la media degli indici di concentrazione registrati in ciascuno dei mercati esaminati. La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate.

Tavola 16 - Quote di mercato delle imprese acquirenti prima e dopo l'operazione di concentrazione (valori medi settoriali)

Attività economica	Quota di mercato delle parti acquirenti		
	prima (a) %	dopo (b) %	(b)-(a) %
Agricoltura, caccia e silvicoltura	11,2	14,4	3,2
Attività manifatturiere			
- alimentari, bevande e tabacco	4,7	10,6	5,9
- tessili e abbigliamento	2,8	8,3	5,5
- carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	0,0	19,0	19,0
- coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	6,5	7,6	1,1
- prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	4,6	13,1	8,5
- articoli in gomma e materie plastiche	6,1	6,1	0,0
- lavorazione di minerali non metalliferi	13,5	16,0	2,5
- metallo e prodotti in metallo	1,5	20,5	19,0
- macchine ed apparecchi meccanici	3,3	15,9	12,6
- macchine e apparecchiature elettriche ed ottiche	7,4	17,6	10,2
<i>Totale delle attività manifatturiere</i>	<i>6,1</i>	<i>14,2</i>	<i>8,1</i>
Energia elettrica, gas e acqua	3,7	5,9	2,2
Costruzioni	0,5	0,5	0,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	0,4	6,7	6,3
Intermediazione monetaria e finanziaria	4,0	5,0	1,0
Servizi vari	7,0	7,3	0,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8,0	15,9	7,9
Totale	5,3	12,2	6,9

Per ciascun settore di attività economica viene riportata la media delle quote di mercato delle imprese acquirenti registrate in ciascuno dei mercati esaminati. La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate.

Tavola 17 - Struttura del mercato prima e dopo l'operazione e fatturato nazionale delle imprese interessate (valori medi percentuali)

delle imprese acquirenti

Soglie di fatturato nazionale	prima (a) %	dopo (b) %	(b)-(a) %	prima (c) %	dopo (d) %	(d)-(c) %
A	8,9	12,9	4,0	53,0	54,1	1,1
B	3,7	10,3	6,6	50,0	50,9	0,9
C	1,7	12,7	11,0	60,1	60,3	0,2
Totale	5,3	12,2	6,9	54,5	55,3	0,8

La tavola si riferisce a 75 mercati per cui sono disponibili informazioni particolarmente dettagliate.
Cfr. la Tavola 5 per la definizione delle soglie di fatturato (A, B, C).

Tavola 18 Concentrazioni esaminate e fatturato nazionale delle imprese interessate

Soglie di fatturato nazionale	Numero dei casi	Numero delle imprese interessate
A	49	114
B	31	103
C	32	87
Totale	112	304

Cfr. la Tavola 5 per la definizione delle soglie di fatturato (A, B, C)

Tavola 19 - Concentrazioni esaminate e settori di attività economica delle imprese direttamente coinvolte (numero dei casi)

Attività economica	Casi	Valori %	
Estrazione di minerali			
- estrazione di minerali energetici	2	1,8	
- estrazione di minerali non energetici	1	0,9	
Totale estrazione di minerali	3	2,7	Attività manifatturiere
- alimentari, bevande e tabacco	9	8,0	
- tessili e abbigliamento	2	1,8	
- concerie, prodotti in cuoio pelli e similari	1	0,9	
- prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	14	12,5	
- articoli in gomma e materie plastiche	1	0,9	
- lavorazione di minerali non metalliferi	9	8,0	
- metallo e prodotti in metallo	2	1,8	
- macchine ed apparecchi meccanici	6	5,4	
- macchine ed apparecchiature elettriche ed ottiche	6	5,4	
- mezzi di trasporto	5	4,5	
Totale attività manifatturiere	55	49,1	
Costruzioni	6	5,4	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	17	15,2	
Alberghi e ristoranti	1	0,9	
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	6	5,4	
Intermediazione monetaria e finanziaria	9	8,0	
Servizi vari	6	5,4	

Altri servizi pubblici, sociali e personali	9	8,0
Totale	112	100,0

Tavola 20 - Operazioni esaminate e assetti proprietari delle imprese interessate

Tipologia del gruppo	Numero dei casi	Numero delle imprese interessate	Valori %			
Nazionale privato	49	128	42,1	Nazionale pp.ss.	21	63
	20,7	Estero privato	39	96	31,6	Estero pp.ss.
	2	15	4,9	Nazionale-estero	1	2
	0,7	Totale	112	304	100,0	

Indice delle decisioni dell'autorità sino al 31 marzo 1992

1990

CasoBollettino

Concentrazioni

Ausonia-Renana	1/91
Bristol Myers-Squibb	1/91
Di Varese-Reebok	1/91
Galbani-Agnesi	1/91
Gilardini-Autoliv	1/91
Hoechst-Albert Farma	1/91
Italstat-Italgenco	1/91
Kuwait Petroleum-Kuwait Oil	1/91
Nestlé-Encia	1/91
Rhone Poulenc-Rorer	1/91
Selenia-Aeritalia	1/91
Sigma Tau-Poceda	1/91
Unil-It-Astra Olearia	1/91
Unil-It-Conca d'Oro	1/91
Unil-It-Elizabeth Arden	1/91

Pareri

B.Antoniana-B.Popolare Codroipo	1/91
---------------------------------	------

1991

CasoBollettino

Concentrazioni

Abb Sace-T.M.T.	1
Abb-Abb Ceag	10
Abb-Abb Flakt	12
Abb-Abb Elettrocondutture	9
Abb-Abb Kent Taylor	3
Acs	1
Adriatica Ipermercati-Ta.Ip.	5
Akrim-Atochem	3
Alcatel Face-Alcatel Face Sud	1
Alfa Acciai	1
Alifina-Agnesi	5
Alumix-Aluminia	3
Ammon Food-Aspiag	2
Ammon Service-Genal	14
Ansaldo-Tosi	1
Arjomari Prioux-Wiggins Teape	1
Arrow-Silvestar	4
Arte dei Vinattieri-Antinori	13
Astra-Simes	10
Atahotels-Interhotel	8
Awint-Lazzaroni	3
Bpd-Carpol	14
Benetton Group-Benetton	14
Benetton-Montello	9
Benetton Fashion-Benetton Undercolors	13
Boehringer-De Angeli	2

Bonmercato-Cerea	14		
Bosch-Siemens	12		
Bosch-Ttn	7		
Boston-Manuli	3		
Breda-Ferrosud	6		
Breda-Generalbus	9		
Breda-Imesi	12		
Browning Ferris-Emit	14		
Buitoni-Infoservice	10		
B.Comm.It.-Ceppo	2		
Caffaro-Prodeco 14		Calcestruzzi-Sabina	10
Cam Mariani-Rettagliata	12		
Cameli-Rodriguez	3		
Casella-Italoil	4		
Castelli Sait-Ugine	8		
Cementi Ravenna-Sifi	13		
Chamotte-Comitas	2		
Cirio-Fagianeria	13		
Cirio-Fattorie Latte Italia	12		
Cirio-Lattesud	14		
Cirio-Torre in Pietra	7,11		
Cir-Amef	12		
Citterio-Lazzaroni	4		
Coca Cola-Elah	2		
Cogeb-Coca Cola Italia	12		
Cogefar-Finmor	14		
Comprabene-Gesco	12		
Corif-Adriamarket	12		
Cortek-Bellco	14		
Crea-Panelli	13		
Credito Agrario Bresciano-Leasing Treviso	14		
C.Risp.Bolzano-Sil Leasing	14		
C.Risp.Padova e Rovigo-Centro Leasing	6		
De Angeli-Comitas	2		
Digital-Sipac	10		
Disgros-Ellem	1		
Ecolab-Henkel	1		
Ecoservizi-Nova Spurghi	10,13		
Edi.Stramantelli	8		
Edizione Holding-Atas	6		
Elcat-Officine Meccaniche Bairo	1		
Enichem Agricoltura-Agrimont	10		
Enichem Fibre-Lorica	10		
Enichem Fibre-Poliestere	12		
Enichem-Rhone Poulenc	9		
Enirisorse-Snam	7		
Eni-Controllate	10		
Eni-Enimont	3,5		
Erg Petroli-Petrolifera Romana	8		
Euomercato-Glc	1		

Fabbrica Pisana-Toscana Glas	3		
Facom-Usag	1		
Facom-Usag	12		
Federleasing-Assoleasing	10		
Fiat Ciei-Sepa	13		
Fiat Om-Pimespo	14		
Fin Coker-Nostromo	10		
Fingenova-Scorza	4		
Fina Italiana	1		
Fina-Miragas	3		
Fina-Santagostino	3		
Fincomid-Silfin	9		
Finmeccanica-Fiar	3		
Finpiave-Stora Holding	6		
Fisia-Consulacqua	7		
Fondiarìa-Latina	5		
Fontana Adriatica-Fontana Sud	14		
Fontana Centro-Fontana Quentin	14		
Fontana Ovest-N.Bosisio	6		
F.A.Petroli-Vulcan Oil	2		
Garboli-Rep	13		
Gemeaz-Risto	5		
General Electric-Thorn Emi	1		
Gft-Exfin	4		
Gilardini-Cornaglia	1		
Gruppo Pam-Supermercati Pam	11		
Gsa-Saima-Avandro	2		
Gucci	1		
Hiram Walker-Spirit	3		
Ici-Exxon	14		
Icla-Fondedile	1		
Il Holding-Instr.Laboratory	9		
Ims Italiana-Nielsen Italia	5		
Inalca-Acsal	12		
Iritecna	1		
Iritecna-Italstat	13		
Ist.B.S.Paolo di Torino-Fondiarìa	8		
Ist.B.S.Paolo di Torino-Sipea,Cidas,Polaris	1	Ist. Ist.Vigilanza Urbe-Città di Roma	1
Italcalcestruzzi-Precal	13		
Italgas-Luxabel 12		Italmobiliare-Sab	10
Itin-Sacma	9		
Itt-Gallino	10		
Kuwait Petroleum-Inside	5		
Kuwait Petroleum-Pisa	9		
La Perla-Dalmas	3		
La Rocca-Raggio di Sole	4		
Labinal-Cavis	1		
Lazzaroni	4		
Lexmark-Ibm Semea	2		

1991

CasoBollettino

Maltauro Partecipazioni-3F Finanziaria	1
Mantero-Corisia	5
Manusardi-Fideuram	6
Marconi-Cge	9
Marcora-Valdata	12
Marr-Emiliani	13

Marzotto-Hugo Boss	13	
Metà-Adige e altre	9	
Milano Assicurazioni-Lloyd Internazionale	1	
Mobil Finance-Mobil Oil Italiana	3	
Monteshell-Savitri	14	
Nestlé-Buitoni	12	
Nikols-Pratolongo	7	
Nuova Samim-Pertusola	4	
Nuova Chimica Friuli-Chimica Friuli	14	
Nuova Isoverde-Beton Vara	13	
Panna Elena-Cpc	13	
Pavimental	2	
Petrofina-Sigma	12	
Pirelli-Fujikura	3	
Pirelli-Itinera	2	
Plasmon-Fedital	2	
Plasmon-Sperlari	2	
Procter & Gamble-Revlon	4	
Progetto Contabile-Ipsa	5	
P. Ala Immobiliare-P. Ala		Iniziative Turistiche 7
Quante-Trucco	14	
Rca-Columbia	7	
Rcs-Eris	14	
Rgp-Anselmi	13	
Riva Calzoni	2	
Roche-Bouty	5	
Sabtilf-Marsilio	12	
Sab-Autotrasporti	12	
Sai-Fingit-Sopafin	13	
Sai-Innovazione Vita	2	
Samatec-La Micrograna	14	
Sami-Drm Firenze	6	
Santavaleria-Buffetti	5	
Sara Lee-Playtex	9	
Scapa-Gemeaz	14	
Schneider-Square D	2	
Selenia-Sangiorgio Elsag	1	
Sgs-Nuova Conti	9	
Sintesi-Bastogi	11	
Sirap-Gema-Isofoam	9	
Sirap-Gema-Thermostandard	10	
Sistema Punto Gomme-Pneusfriuli	1	
Slibail-Leasimpresa	2	
Smc-Nuova Samim	7	

1991

Caso Bollettino

Sme-Alivar	3
Sme-Sgs-Extramarket	1
Snia Fibre-Tessile Vercelli	14
Snia Tecnopolimeri-Tecnoblends	14
Società Chimica Italiana-Enichem	8
Sofid-Sefimont	4
Sony Italia	1
Sony Italia-Sony Microsystem	7
Standa-Superesse	10
Teksid-Gitek	13
Tengelman-Finif-Superal	2

Tetra Pak-Alfa Laval	14	
Tioxide Holding-Tioxide Italia	8	
Tra.Se.-Se.Am.	9	
Turfin-Aviatour	4	
Unicalcestruzzi-Beton 3	5	
Unicalcestruzzi-Calcestruzzi Pontina	10	
Unicalcestruzzi-Cardia	12	
Unicalcestruzzi-Latina Calcestruzzi	10	
Unicalcestruzzi-Calcestruzzi Sabina	13	
Unicalcestruzzi-Flaminia Calcestruzzi	13	
Unicalcestruzzi-Friulcal	13	
Unicalcestruzzi-Sardacal	13	
Verenigde Stork-First e Remu	1	
Veronesi-Silvacarni	5	
Vetrotex-Sif	5	
Waste Management Italia-controllate	10	
Whirlpool-Aspera	13	
Williams-Racal	14	
Zanussi-Unidad Hermetica	13	
Pareri		
Bnl-Efibanca	3	
B.Ambrosiano Veneto-Citibank	12	
B.Commerciale Italiana-B.Sicula	4	
B.Popolare Emilia-B.Popolare Cesena	6	
B.Popolare Vigevano-B.Popolare Commercio e Industria	2	
B.S.Spirito-C.Risparmio Roma	1	
B.Toscana-B.Perugia	5	
Cariplo-Ibi	7	
Cir-Espresso	14	
Cred.Agrario Bresciano-B.Zanone	1	
Cred.Emiliano-Ist.B.Siciliano	6	
Cred.Italiano-B.Mediterranea.Credito	6	
Cred.Romagnolo-B.Friuli	8	
C.Risparmio Modena-B.Monte Bologna e Ravenna	5	
C.Risparmio Parma-B.Emiliana	11	
Ist. B.S.Paolo di Torino-Crediop	12	
Monte Paschi-B.Operaia Trapani	1	
Monte Paschi-Mediocredito Toscano	13	

1991

CasoBollettino

Intese

Assirevi	7
Benetton-CSP	7,9
Cementir-Sacci	13
Coem	12
Consorzio Ab	9
Consorzio Perugia	9
Consorzio Piceno Calcestruzzi	12
Consorzio Salemi	12
Consorzio Sciacca	9
English Language Book	14
Intersim	12
Italian Group for Cement	13
Ist.B.S.Paolo di Torino-Fondiaria	12
La Rinascente-Sogema	5
Mitsui-Nippon	4
Rgp-Anselmi	5
Sindacato Laziale Comm.Prodotti Petroliferi	3

Abusi

Ancic-Cerved	10
Marinzulich-Tirrenia	13
3C Communications	13

Autoproduzione

Comitato Coord.Utenza Portuale Livorno	3
Giolfo e Calcagno	3
Cardile & Bross	3

Indagini conoscitive

Settore del calcestruzzo preconfezionato	5
--	---

1992CasoBollettino

Concentrazioni

Abb-Eb Fatme	1-2
Agip Raffinerie-Praoil	1-2
AmeF-Ame	3
Amity-Kodak	6
Ausimont-Montefluos	1-2
Beghin Say-Ducros	4
Benfin-Baie-Galli Filati	3
Bortolotti-Orion	3
Bortolotti-Petrolvilla	5
Caffaro-Basento Chimica	1-2
Calcestruzzi-Mervel Beton	1-2
Caltagirone-Cementir	5
Cameli-Asca	1-2
Campanella-Mariotti	6
Carbonafta-Appuana Carburanti	4
Ceac-Sinac	1-2

1992CasoBollettino

Cemensud-Calcementi	5
Cereol-Continental	3, 6
Cerestar-Biacor	4
Ciba Geigy-Biocine Sclavo 1-2	Clevite-Borgonova 3
Cogei-Cosna-Impresital	1-2
Crea-Panelli	5
Ed. Penta-A.Mondadori Arte	4
Edison Gas-Sierra Gas	5
Ed. La Repubblica-Rotosud	4
Erg Petroli-Chiodi	1-2
Espresso-Rotocolor	1-2
Etas-Ifaf	4
Etas-Tecniware	1-2
Ethicon-Janssen	1-2
Fenicia-Tipogr. Tiburtina	1-2
Fincomid-Silfin	1-2
Fininvest-AmeF	3
Finsiel-Eurosystem	5
Fosfotec-Enichem Augusta	5
Gambogi-Mambrini	6
Gerolimich-Un.Manifatture	4
Gsa-Avandro	1-2
G.S.-Descam	1-2
G.S.-Gilardini	1-2
Hartmann-Sie	1-2
Inalca-F.lli Miragoli	1-2
Isvim	1-2
Italgrani-Savona Silos	5

Italtel Sistemi-Sirm	4
Jacobs Suchard-Procter & Gamble	6
Lasa-Amalfior	1-2
Librerie Internaz.-Librerie Rizzoli	1-2
Marcora-Valdata	1-2
Marzotto-Guabello	4
Natali-Tours	1-2
Nicholas-Secchi	1-2
Nobel Consumer Goods-Neutromed	6
Panna Elena-CPC	1-2
Parmalat-Centrale Latte Como	1-2
Parmalat-Centrale Latte Genova	1-2
Parmasole-Parfina	1-2
Pim-Prime	1-2
Pozzi-Lavenite	5
Procordia-Pierrel	1-2
Publicomp-Cep	1-2
Rcs Editori-Etas	1-2
Rhone Poulenc-Ausimont	1-2
Rti-Videoimpianti	1-2
Sasib-Enomec-Simonazzi	5
Savafactoring-Savafinbus	1-2
Sci-Ardisia	1-2
Semeraro Holding	4
Servizi Italia-Spe Market	3
Siemens-Texas	3
Sintesi-Ausiliare	4

1992

CasoBollettino

Sintesi-Bastogi	3
Sintesi-Immobiliare Verrocchio	5
Situr-Valtur	4
Snia Fibre-Snia Fibre Sud	1-2
Soficem-Cement Heranice	1-2
Soficem-Cemos-Ostrava	4
Sol Industrie-Sol	1-2
Sopafin-Assigeco 90	6
Sorin Biomedica-Pfizer	4
B.S.Spirito-Datamat	1-2
Total-Polichem	1-2
Trevitex-Conortes	4
Trevitex-Cotoni Sondrio	1-2
Ucig-Igi	1-2
Unicalcestruzzi-Beton Ghiaia	4
Unicalcestruzzi-Cottafava	1-2
Unicalcestruzzi-Edil Itrana	6
Veronesi-Fin-Agri	1-2
Waste Management-Eco Consult	1-2
Zanussi-Diam	4

Pareri

B.Commerciale Italiana-Cred. Italiano	4
B.P.Cooperativa di Pescopagano-B.Lucania	4
Cartiera Ascoli-Ed.La Repubblica	4
Cir-Manzoni	1-2
C.Risp.Bologna-Cred.Agrario Emilia	1-2
C.Risp.Bologna-C.Risp.Piacenza	3
C.Risp.Torino-C.Risp.Città di Castello	4
Fininvest-Amef	1-2
Fininvest-Manzoni	1-2
Ist.Centr.Banche Banchieri-Partecipazioni Bancarie	4
Mediobanca-Micos	3
Monte Paschi-C.Risp.Prato	4
Parfin-Cred.Commerciale Tirreno	1-2

Intese

Asal	1-2
Biraghi	5
Cementir-Merone	3
Cementir-Sacelit	3
Cirio-Torre in Pietra	4
Coem	5

Consorzio Ab	3
Consorzio Perugia	3
Consorzio Sciacca	3
Contal-Talat	1-2
Marsano-Tirrenia	6
Mit	6
Procal	1-2,5
Sodilat-Putignano	3
Vevy Europe-Res Pharma	4

Abusi

Apca-Compag	1-2
3C Communications	5

Il regolamento delle procedure

Al fine di definire le procedure istruttorie idonee a consentire la più ampia tutela dei diritti delle parti coinvolte nell'istruttoria, con particolare riguardo ai diritti all'intervento nel procedimento, all'accesso ai documenti amministrativi ed alla riservatezza, nel rispetto di principi generali introdotti dalla legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il Regolamento di attuazione dell'art. 10, comma 5, della legge n. 287/90.

Il Regolamento, firmato dal Presidente della Repubblica, è attualmente in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

A scopo meramente illustrativo, appare opportuno riportare di seguito un estratto dei contenuti maggiormente significativi del Regolamento.

a) Comunicazione volontaria delle intese (art. 2) - Il Regolamento definisce le modalità di presentazione delle comunicazioni volontarie delle intese. Inoltre, esso prevede la possibilità per l'Autorità di predisporre un Formulario per la comunicazione delle intese, da pubblicarsi sul Bollettino. E' ribadito il principio in base al quale il termine di 120 giorni per l'apertura dell'istruttoria non decorre nel caso di comunicazioni incomplete o non veritiere, fermo restando, in tale ipotesi, l'obbligo dell'Autorità di informarne le imprese. Le imprese devono comunque comunicare tempestivamente eventuali modifiche delle intese intercorse. Tale comunicazione è equiparata, ai fini della decorrenza dei termini, ad una nuova comunicazione di intesa.

b) Notificazione dell'apertura dell'istruttoria (art. 3) - Tale notificazione, prevista dall'articolo 14 della legge n. 287/90, deve essere effettuata alle imprese ed ai soggetti interessati, nonché a tutti gli altri soggetti portatori di un interesse qualificato che hanno inoltrato denunce, esposti ed istanze utili ai fini dell'istruttoria. Nel caso in cui l'istruttoria riguardi imprese assicurative, l'Autorità ne deve dare immediata comunicazione all'ISVAP. Le disposizioni in esame stabiliscono inoltre le modalità di esecuzione della notifica, i contenuti essenziali dell'atto di notifica, i termini per lo svolgimento delle audizioni richieste, le forme di pubblicità dell'avvio dell'istruttoria.

c) Definizione dei poteri istruttori (art. 4) - E' disciplinato nel dettaglio l'esercizio da parte dell'Autorità dei poteri istruttori di cui al comma 2 dell'articolo 14 della legge n. 287/90, con riguardo specifico alla decorrenza dei termini del procedimento istruttorio e alle modalità di assunzione delle informazioni rilevanti.

d) Disciplina delle attività ispettive (art. 5) - Vengono individuati i soggetti presso i quali l'Autorità può effettuare ispezioni, le modalità ed i limiti dell'esercizio dei poteri ispettivi da parte dei funzionari dell'Autorità ed i documenti aziendali che possono essere richiesti o visionati.

e) Altre attività istruttorie (art. 6) - E' conferita all'Autorità la facoltà di disporre analisi statistiche ed economiche e perizie, nonché di ricorrere alla consultazione di esperti. Di tali attività l'Autorità deve dare notizia ai soggetti interessati, anche al fine di consentire a questi ultimi l'esercizio del diritto di accesso ai documenti rilevanti.

f) Diritto di accesso al procedimento (art. 7) - Tale diritto, che si sostanzia nella facoltà di prendere visione degli atti del procedimento, di presentare memorie, documenti e pareri, di richiedere audizioni e di farsi assistere da consulenti di fiducia in ogni stadio dell'istruttoria, è riconosciuto ai soggetti ai quali è stata notificata l'apertura dell'istruttoria, nonché a tutti gli altri soggetti portatori di interessi pubblici o privati ovvero ai titolari di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, le cui situazioni giuridiche e soggettive possano essere pregiudicate in maniera diretta ed immediata dalle infrazioni oggetto dell'istruttoria.

g) Obblighi di riservatezza (art. 8) - Le disposizioni in esame fissano i limiti entro i quali l'Autorità può utilizzare le informazioni raccolte nel corso dell'istruttoria, anche con riguardo ad eventuali pubblicazioni, e stabiliscono, in generale, le modalità attraverso le quali si garantisce la tutela del diritto alla riservatezza delle parti coinvolte nell'istruttoria.

h) Verbalizzazioni e comunicazioni (art. 9) - Sono disciplinati taluni aspetti procedurali di non poco rilievo, attinenti ai criteri ed alle modalità di redazione e sottoscrizione dei verbali, di trasmissione di documenti e di convocazione tra l'Autorità ed i soggetti destinatari.

i) Autorizzazioni di intese in deroga al divieto dell'art. 2 della legge n. 287/90 e revoca delle stesse (art. 10 e 11) - Per la richiesta, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 287/90, di autorizzazione di un'intesa in deroga al divieto dell'art. 2 della stessa

legge, è prevista l'adozione di procedure analoghe a quelle stabilite per le comunicazioni di intese. Si prevede inoltre che l'Autorità dia adeguata pubblicità alle richieste pervenute, anche allo scopo di consentire ai soggetti per i quali possa derivare un pregiudizio dall'autorizzazione la possibilità di partecipare al procedimento. Anche con riguardo all'esercizio dei poteri istruttori ed alle procedure di revoca dei provvedimenti autorizzatori è stabilito il rinvio alla disciplina generale stabilita dal regolamento.

l) Disciplina dell'esercizio delle attività istruttorie per le operazioni di concentrazione (art. 12) - Sono stabilite le forme e le modalità delle comunicazioni preventive delle operazioni di concentrazione, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Viene inoltre specificato che le procedure relative all'eventuale avvio ed allo svolgimento dell'istruttoria da parte dell'Autorità sono le stesse previste per le istruttorie concernenti le intese, con la sola variante della fissazione di termini più abbreviati. Con riguardo alla possibilità di aprire l'istruttoria oltre il termine di 30 giorni dal ricevimento della comunicazione in caso di inesattezza, incompletezza o non veridicità delle notizie comunicate, si rinvia al disposto dell'articolo 16, comma 7, della legge n. 287/90, fermo restando l'obbligo, per l'Autorità, di informarne tempestivamente le imprese. Sono inoltre disciplinate, mediante un ulteriore rinvio alle disposizioni relative alle intese, le modalità di comunicazione della eventuale decisione dell'Autorità di non avviare l'istruttoria.

m) Indagini conoscitive di natura generale (art. 13) - E' attribuita all'Autorità la facoltà di dare adeguata pubblicità, nelle forme ritenute opportune, dell'avvio e dei risultati delle indagini conoscitive di natura generale di cui all'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90. Sono inoltre disciplinati i poteri di indagine attribuiti all'Autorità, che sono analoghi a quelli stabiliti per le altre attività istruttorie, con la sola eccezione di una più rigorosa tutela del diritto al segreto industriale ed aziendale. Nel caso in cui dallo svolgimento delle indagini dovessero emergere elementi tali da far presumere la violazione della normativa stabilita dalla legge a tutela della concorrenza e del mercato, l'Autorità deve provvedere tempestivamente alla formale apertura dell'istruttoria.

n) Accesso ai documenti amministrativi (art. 14) - Nel rispetto del disposto della normativa introdotta dalla legge n. 241/90, è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, il diritto di prendere visione degli atti dell'istruttoria.

o) Sospensione dei termini (art. 15) - E' stabilito che le ordinanze di sospensione disposte dal giudice amministrativo con riguardo a provvedimenti adottati nel corso dell'istruttoria sospendono il decorso dei termini previsti dalla legge per la conclusione della stessa.

La struttura degli uffici

Nel corso del primo anno di attività l'Autorità ha assolto i propri compiti istituzionali avvalendosi di personale assunto con contratto a tempo determinato, in base all'art. 11, comma 4, della legge n. 287/90, nonché di alcuni dipendenti di altre Amministrazioni, comandati o distaccati.

La legge n. 287/90 dà all'Autorità un ampio potere di auto-organizzazione. La struttura organizzativa ha tuttora carattere provvisorio, sia per le limitate dimensioni dell'organico che per la necessità di adeguare progressivamente le soluzioni adottate all'esperienza derivante dallo svolgimento dell'attività istituzionale.

Dopo il primo periodo di attività, nel dicembre 1991 è stato varato un nuovo assetto organizzativo degli Uffici, basato su una suddivisione delle competenze di tipo settoriale, analoga a quella prevalente negli organismi preposti alla tutela della concorrenza nei principali paesi industriali. In particolare, sono stati istituiti tre distinti UFFICI ISTRUZIONE ED INCHIESTE, con la seguente ripartizione di competenze:

- l'UFFICIO ISTRUZIONE ED INCHIESTE **A** si occupa principalmente di servizi finanziari, servizi a rete (telecomunicazioni, acqua, energia), informatica ed elettronica, nonché dei settori industriali a questi collegati;

- l'UFFICIO ISTRUZIONE ED INCHIESTE **B** degli altri settori industriali;

- l'UFFICIO ISTRUZIONE ED INCHIESTE **C** di servizi di trasporto, distribuzione commerciale, radiodiffusione e editoria. A questo ultimo Ufficio è stata anche affidata la competenza ad analizzare i casi di pubblicità ingannevole, in ottemperanza al disposto del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, attuativo della Direttiva CEE n. 450 del 1984.

Ciascuno dei tre Uffici è incaricato, per le materie di competenza, dello svolgimento dell'analisi delle fattispecie distorsive della concorrenza e di seguire gli sviluppi dei casi comunitari.

Agli UFFICI ISTRUZIONE ED INCHIESTE **A** e **C** è demandato, con riferimento rispettivamente al settore del credito ed a quello della radiodiffusione e dell'editoria, lo svolgimento delle analisi necessarie alla formulazione di pareri alle competenti autorità di vigilanza, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, della legge n. 287/90.

Carattere orizzontale hanno invece i seguenti Uffici:

- l'UFFICIO DEL COORDINAMENTO E SEGRETERIA DELL'AUTORITÀ, che svolge essenzialmente funzioni di supporto al Segretario Generale, nel suo compito di sovrintendere al funzionamento degli Uffici;

- l'UFFICIO PROBLEMI DELLA CONCORRENZA, che risponde all'esigenza di approfondire tematiche di carattere generale e di individuare possibili situazioni distorsive della concorrenza derivanti da provvedimenti normativi vigenti o suscettibili di essere determinate da iniziative legislative in corso;

- l'UFFICIO DOCUMENTAZIONE E SISTEMA INFORMATIVO che è responsabile dell'impostazione del sistema informativo dell'Autorità, della gestione di una banca dati riguardante le operazioni di concentrazione analizzate, dell'organizzazione dei flussi informativi da e verso l'esterno e del collegamento con le principali banche dati economiche e normative;
- l'UFFICIO RAPPORTI CON L'ESTERNO E BIBLIOTECA E L'UFFICIO STAMPA, che curano l'organizzazione della biblioteca dell'Autorità e le relazioni esterne;
- l'UFFICIO AMMINISTRAZIONE, PERSONALE E RAGIONERIA che segue gli aspetti amministrativi e contabili dell'attività dell'Autorità.

**Personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
(al 31 marzo 1992)**

Uffici dell'Autorità

	Contratto	Comando o distacco	Di ruolo	Totale
Dirigenti	5	2	-	7
Direttivi	24	4	-	28
Personale operativo	9	2	-	11
Personale esecutivo	-	1	4	5
Totale	38	9	4	51

Segreterie del Presidente e dei Componenti

	Contratto	Comando o distacco	Di ruolo	Totale
Dirigenti e direttivi	7	-	-	7
Personale operativo	-	3	-	3
Totale	7	3	-	10

L'attività del Comitato Scientifico nel 1991

Il COMITATO SCIENTIFICO, composto da eminenti personalità del mondo scientifico ed accademico ed istituito al fine di approfondire le principali problematiche economiche e giuridiche connesse all'attività dell'Autorità, durante l'anno trascorso ha affrontato numerose tematiche relative all'applicazione della legge n. 287/90.

In particolare, un notevole impegno è stato dedicato all'interpretazione dei criteri di valutazione delle operazioni di concentrazione restrittive della concorrenza indicati nell'art. 6 della legge, nonché all'analisi dell'art. 20, che prescrive particolari modalità di applicazione della legge n. 287/90 nei confronti delle imprese operanti nei settori della radiodiffusione e dell'editoria, delle aziende e degli istituti di credito e delle imprese assicurative. Nei primi mesi del 1992, il Comitato ha svolto un esame approfondito delle possibilità di applicazione della normativa a tutela della concorrenza nei confronti di imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato.

