

**AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E
DEL MERCATO**

**RELAZIONE ANNUALE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

30 APRILE 1996

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

Autorità garante della concorrenza e del mercato

Presidente

Giuliano AMATO

Componenti

Luciano CAFAGNA

Fabio GOBBO

Giacinto MILITELLO

Franco ROMANI

Segretario Generale

Alberto PERA

I. - LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO	4
1. Tutela della concorrenza e globalizzazione dei mercati	5
2. Vincoli costituzionali e promozione della concorrenza	10
3. Privatizzazioni e concorrenza	14
4. I principali interventi dell'Autorità	18
5. Concentrazioni e strategie d'impresa	25
6. Liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità e interventi dell'Autorità	29
7. Conclusioni	34
II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90	36
1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ	37
Agricoltura e attività manifatturiere	37
Prodotti agricoli e alimentari	37
Prodotti petroliferi	44
Fertilizzanti	50
Prodotti farmaceutici	53
Cemento e calcestruzzo	58
Settore Metalmeccanico	61
Materiale rotabile e commesse pubbliche	68
Produzione e distribuzione di energia elettrica e gas	74
Energia elettrica	74
Gas metano	84
Trasporti	86
Trasporti su strada	86
Trasporti ferroviari	90
Trasporti marittimi e servizi portuali	92
Trasporti aerei e servizi aeroportuali	101
Attività ausiliarie del trasporto	106
Telecomunicazioni e informatica	109
Intermediazione monetaria e finanziaria	133
Servizi finanziari	133
Servizi assicurativi e di previdenza complementare	141
Servizi professionali	146
Istruzione	149
Attività ricreative, culturali e sportive	149
Radiodiffusione ed editoria quotidiana	149
Editoria libraria	157
Altre attività ricreative	158
Altri settori di intervento	163
2. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI	167
Nozioni generali: i principi interpretativi	167
Intese	170
Abuso di posizione dominante	179
Operazioni di concentrazione	185
Profili procedimentali	190
3. CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA	195
L'attività di concentrazione tra imprese indipendenti	195
4. RAPPORTI INTERNAZIONALI	213
Commissione europea	213
Organizzazione per la cooperazione e lo Sviluppo economico (ocse)	230
Conferenza delle nazioni unite per il commercio e lo sviluppo (unctad)	233
III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N.74/92	235
Decisioni dell'autorità in materia di pubblicità ingannevole	236
Dati di sintesi	236
I principi interpretativi utilizzati	237
APPENDICE	248
La struttura degli uffici	249

Parte Prima

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

1. Tutela della concorrenza e globalizzazione dei mercati

Dal febbraio 1996, a seguito dell'approvazione della Legge Comunitaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può concretamente e direttamente applicare gli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, volti rispettivamente a impedire gli accordi restrittivi della concorrenza e gli abusi di posizione dominante suscettibili di incidere non solo sullo stesso mercato italiano, ma su una pluralità di mercati europei. Questa nuova attribuzione, che pone l'Italia sullo stesso piano degli altri principali paesi europei, rende più efficace l'azione dell'Autorità nel reprimere i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e, conducendola al di là delle questioni di mera rilevanza interna, la colloca nella rete del sistema comunitario.

L'applicazione diretta della normativa comunitaria da parte delle autorità nazionali di concorrenza rappresenta una modalità, anche se non l'unica, attraverso cui realizzare concretamente il principio di sussidiarietà che, secondo quanto stabilito dall'articolo 3B del Trattato sull'Unione Europea, limita l'intervento della Comunità ai casi in cui l'azione degli Stati membri non sia sufficiente a raggiungere efficacemente gli obiettivi previsti. In relazione all'applicazione delle disposizioni a tutela della concorrenza il riparto di competenze tra Comunità e Stati membri viene pertanto stabilito sulla base di un principio di efficienza. Qualora in particolare i comportamenti realizzati in violazione degli articoli 85 e 86 del Trattato siano posti in essere principalmente da imprese localizzate sul territorio nazionale, l'intervento risulta evidentemente più incisivo se il caso viene trattato dall'autorità nazionale, in relazione alla maggior facilità, dovuta alla prossimità geografica e alla conoscenza dei mercati, nell'acquisire le informazioni rilevanti.

La giurisprudenza europea si è già espressa in termini generali in merito alle specifiche competenze della Commissione in materia di concorrenza, stabilendo che la tutela dell'interesse comunitario rappresenta la caratterizzazione specifica del suo intervento. Riconoscendo alle autorità nazionali il potere di applicare la normativa comunitaria viene reso possibile un effettivo decentramento decisionale, consentendo una sostanziale omogenizzazione nell'impostazione della politica antitrust a livello europeo, con benefici sostanziali in termini di certezza giuridica per le imprese e di garanzia che le regole di concorrenza nazionali non contribuiscano alla segmentazione dei mercati.

Il principio di sussidiarietà richiede l'attribuzione dei poteri d'intervento all'istituzione, nazionale o comunitaria, meglio attrezzata a rispondere alle esigenze di tutela della concorrenza connesse ai singoli casi. Pertanto l'applicazione di tale principio, che comporta per alcune fattispecie il decentramento decisionale a livello degli Stati membri, richiede per altre un ampliamento degli ambiti di intervento della

Commissione. In questa prospettiva la logica della sussidiarietà ispira la proposta della Commissione di ridurre le soglie di fatturato previste dal Regolamento n. 4064/89 per stabilire la competenza comunitaria in materia di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione. Se approvata, la riduzione delle soglie sarà un importante strumento di razionalizzazione dell'attività di valutazione delle concentrazioni a livello europeo, consentendo l'applicazione di regole uniformi a un più ampio numero di operazioni e riducendo gli oneri delle imprese che non sarebbero più costrette a comunicare tali operazioni a una pluralità di autorità nazionali. L'ampliamento della competenza comunitaria risulta tanto più importante in quanto talvolta le normative nazionali divergono in misura sostanziale tra loro e in alcuni importanti Stati membri dell'Unione Europea mancano disposizioni specifiche in materia di controllo delle operazioni di concentrazione. Il risultato è che con le soglie di fatturato attuali alcune importanti operazioni di rilevanza comunitaria vengono analizzate attraverso schemi e modalità tra loro difformi e, in alcuni casi, non vengono esaminate affatto.

Occorre peraltro riconoscere che l'abbassamento delle soglie di fatturato potrebbe far ricadere nella competenza comunitaria alcuni casi aventi un'influenza strettamente nazionale. In questa prospettiva, il rispetto del principio di sussidiarietà implica che la revisione dei limiti di fatturato sia accompagnata all'introduzione di misure più efficaci di quelle attualmente in vigore per il possibile rinvio della trattazione dei casi aventi un impatto solo nazionale alle autorità degli Stati membri attrezzate per un'efficace attività di controllo sulle operazioni di concentrazione.

L'apparato europeo di istituzioni volte a tutelare la concorrenza e il mercato sta evolvendo quasi naturalmente verso un sistema a rete nel quale le autorità nazionali partecipano alla costruzione comune applicando le medesime regole e uniformandosi agli stessi principi elaborati in primo luogo dalle Corti europee. Queste ultime hanno generalmente valutato gli atti e i comportamenti degli operatori economici in relazione al loro impatto sul funzionamento dei mercati, attraverso un'interpretazione rigorosamente tecnica del diritto della concorrenza. Tale impostazione risulta ulteriormente rafforzata dall'articolo 3A del Trattato sull'Unione Europea. Esso vincola la politica economica della Comunità al rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e rende la stessa concorrenza, oltre che uno strumento per raggiungere i fini del Trattato, un espresso e autonomo principio di riferimento per l'azione comunitaria.

Il continuo ampliamento della rilevanza delle tematiche concorrenziali nel contesto europeo, unitamente alle accresciute dimensioni che l'Unione Europea assumerà nel prossimo futuro in seguito al previsto allargamento a nuovi Stati membri, solleva problemi specifici di natura istituzionale che nel più lungo periodo potrebbero richiedere una sostanziale modificazione degli assetti normativi al fine di

consentire una maggiore efficacia all'intervento comunitario. In relazione ai crescenti impegni che la Commissione dovrà assumere per conseguire l'integrazione di mercati nazionali caratterizzati da profonde differenziazioni e peculiarità, potrebbe risultare opportuna una razionalizzazione delle sue competenze. In particolare, dovrebbe essere valutata l'opportunità di istituire a livello europeo un'autorità di concorrenza indipendente, responsabile dell'applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di intese, di abuso di posizione dominante e di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione. L'istituzione di tale autorità separerebbe opportunamente la funzione di stretta applicazione del diritto comunitario ai casi concreti dal ruolo di indirizzo e di vigilanza della Commissione nei confronti degli Stati membri e, in particolare, dall'importante funzione che a essa compete di promuovere lo sviluppo dei meccanismi concorrenziali nei mercati ancora caratterizzati dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi e di assetti regolamentativi che ingiustificatamente vincolano i comportamenti d'impresa.

E' auspicabile che venga sviluppata un'approfondita riflessione in merito a questa eventuale modificazione dell'apparato istituzionale europeo. In questo contesto particolare attenzione dovrebbe essere rivolta ad accrescere l'importanza assegnata alla concorrenza nel processo di costruzione europea, consentendo un rafforzamento delle possibilità di applicazione dell'articolo 90 del Trattato, strumento questo che nel corso del tempo ha svolto un ruolo fondamentale nella promozione della concorrenza e nella limitazione delle possibilità di esercizio dei diritti speciali ed esclusivi assegnati alle imprese.

Anche in conseguenza dell'importante ruolo che la politica della concorrenza ha esercitato nel favorire il processo di apertura dei mercati nazionali europei, le problematiche concorrenziali hanno cominciato a essere affrontate nell'ambito delle negoziazioni commerciali internazionali. Per la prima volta, sia pure ancora in termini generali, l'approfondimento dei legami esistenti tra tutela della concorrenza e liberalizzazione del commercio tra paesi verrà posto all'ordine del giorno della conferenza intergovernativa dell'Organizzazione Mondiale del Commercio che si terrà a Singapore durante il prossimo mese di dicembre.

Esiste infatti il timore che, a seguito della sensibile riduzione delle barriere tariffarie originata dai successivi Round di negoziazioni commerciali, i mercati nazionali vengano mantenuti artificialmente isolati attraverso l'adozione di pratiche restrittive poste in essere dalle imprese. Inoltre, già da tempo le autorità antitrust si sono poste il problema di individuare le forme di intervento più appropriate per garantire il mantenimento di un grado sufficiente di concorrenza sui mercati internazionali, ponendo particolare attenzione alla repressione dei cartelli formati da imprese localizzate in una pluralità di paesi.

Gli atti e i comportamenti che limitano l'entrata nei mercati ai concorrenti esteri possono essere autonomamente realizzati dalle imprese, nascere da vincoli imposti dalla regolamentazione pubblica o

essere infine determinati da attività svolte direttamente dalla pubblica amministrazione. Solo nel primo caso l'efficace applicazione della normativa antitrust può contribuire a impedire eventuali restrizioni concorrenziali. Nelle altre circostanze i comportamenti anticoncorrenziali possono essere eliminati attraverso opportune modificazioni legislative e regolamentari, eventualmente imposte ai Parlamenti e ai Governi nazionali da trattati e accordi internazionali.

Le questioni più direttamente attinenti all'applicazione della normativa antitrust sono state sinora affrontate in maniera marginale nel contesto delle negoziazioni commerciali internazionali, pur potendo influenzare significativamente il grado di apertura dei mercati nazionali. Non mancano infatti difficoltà di carattere sostanziale nell'individuazione di principi comuni volti a identificare con esattezza quali tra i comportamenti autonomamente decisi dagli operatori economici siano da considerare restrittivi della concorrenza. Queste complessità si aggiungono a quelle originate dall'impostazione generale della politica della concorrenza che è molto diversa da quella commerciale, anche se le due politiche condividono l'obiettivo finale di accrescere la concorrenza nei mercati. Mentre per l'applicazione della normativa antitrust risulta necessario individuare le concrete pratiche d'impresa che producono effetti anticoncorrenziali, per giustificare gli interventi di politica commerciale, volti soprattutto a favorire le possibilità di accesso ai mercati esteri da parte delle imprese nazionali, non è sempre considerato indispensabile verificare l'effettivo grado di concorrenza presente nei mercati.

Tuttavia, se l'applicazione delle disposizioni per la tutela della concorrenza risulta funzionale a consentire alle imprese nazionali l'accesso ai mercati esteri, il possesso di prove e indizi concreti in merito a una possibile violazione della normativa costituisce un vincolo preciso all'azione delle autorità antitrust; un vincolo che può rivelarsi in più casi invalicabile se le imprese coinvolte sono localizzate in mercati di paesi terzi, spesso geograficamente e culturalmente distanti dal paese dell'autorità chiamata a decidere.

Particolare attenzione dovrebbe pertanto essere rivolta a favorire le possibilità di collaborazione tra autorità nazionali attraverso accordi bilaterali di cooperazione. Essi risultano indispensabili per consentire una efficace applicazione della normativa antitrust a quei comportamenti d'impresa i cui effetti non sono limitati al mercato nazionale. L'applicazione del principio del "positive comity" può favorire una migliore tutela della concorrenza nel contesto economico internazionale. Grazie a tale principio, che per la prima volta è stato introdotto nell'accordo di collaborazione tra Unione Europea e Stati Uniti in materia di concorrenza, un'autorità nazionale può reprimere, su richiesta di un'autorità di un altro paese, le pratiche delle imprese nazionali suscettibili di esercitare effetti anticoncorrenziali sui mercati di quel paese. Per aumentare l'efficacia del positive comity sarebbe auspicabile che i futuri accordi bilaterali di cooperazione

contemplassero, con le opportune salvaguardie, la possibilità dello scambio di informazioni confidenziali tra autorità antitrust di diversi paesi.

L'inserimento delle questioni relative alla tutela della concorrenza in un meccanismo di risoluzione delle controversie di tipo multilaterale rappresenta un obiettivo forse ancora prematuro. I trattati internazionali vincolano i comportamenti dei Parlamenti e dei Governi nazionali, mentre solo indirettamente le pratiche d'impresa, per esempio i comportamenti di dumping, ricadono nel loro ambito di applicazione. Di conseguenza non risultano disponibili gli strumenti generalmente utilizzati nei confronti degli operatori economici nel corso dei procedimenti antitrust; ossia le sanzioni amministrative alle imprese e, nelle giurisdizioni in cui ciò è consentito, l'obbligo di dismissione delle loro attività patrimoniali in un contesto di demonopolizzazione. Inoltre, a differenza di quanto necessario per un'efficace applicazione della normativa antitrust, non è attualmente consentito alle imprese e ai consumatori richiedere direttamente l'intervento degli organismi internazionali responsabili della politica commerciale; ogni azione deve essere iniziata da un Governo, condizione che rende ancor meno efficace la procedura e riduce gli ambiti di tutela.

Le istituzioni internazionali non dispongono allo stato attuale degli strumenti necessari per un'efficace applicazione della normativa antitrust al fine di eliminare gli ostacoli all'accesso ai mercati nazionali. Ciò non implica che non sia necessario pervenire all'inserimento della politica della concorrenza nell'ambito delle prossime negoziazioni commerciali. A tal fine sarebbe opportuno che esistesse un impegno specifico di tutti i paesi verso l'introduzione di normative antitrust nazionali che, sia pure con un eventuale vincolo di reciprocità, non risultino discriminatorie nei confronti delle imprese estere. Il raggiungimento di questo obiettivo potrebbe essere favorito, oltre che dalla presenza in ogni paese di opportune disposizioni legislative che vietino i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, da un controllo giurisdizionale sulle decisioni in materia antitrust e da un sistema di procedure trasparente che preveda forme adeguate di tutela dei diritti delle imprese.

Nello stesso tempo risulterebbe favorevole allo sviluppo degli scambi e al conseguimento di un più elevato livello di benessere a livello internazionale che i singoli Stati si impegnassero reciprocamente a ridurre l'ambito delle eccezioni oggi previste all'applicazione delle disposizioni antitrust, estendendo l'applicazione stessa alle pratiche d'impresa che non sono direttamente imposte, ma solamente incoraggiate o autorizzate dall'intervento pubblico. In questo ambito l'esperienza dell'Unione Europea costituisce un importante punto di riferimento. Le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità Europea vincolano al rispetto delle norme poste a tutela della concorrenza gli interventi degli Stati membri nei confronti delle imprese pubbliche o di quelle cui esse riconoscono diritti speciali ed esclusivi. Inoltre,

anche in materia di sostegno pubblico alle imprese le disposizioni comunitarie consentono soltanto eccezionalmente una deroga ai principi concorrenziali. Ciò implica che all'interno dell'Unione Europea sono fortemente ostacolati gli interventi pubblici che perseguano, anche solo indirettamente, obiettivi protezionistici.

D'altra parte l'evoluzione tecnologica in corso in numerosi settori di attività rende necessaria una profonda trasformazione della regolamentazione volta a estendere l'area del mercato e della concorrenza. In numerose attività risulta evidente che eventuali obiettivi di politica sociale o di politica industriale possono essere perseguiti attraverso strumenti più rispettosi della concorrenza di quelli attualmente utilizzati. Pertanto, come del resto sta avvenendo nel negoziato in materia di telecomunicazioni in corso di definizione all'interno del General Agreement on Trade in Services (GATS), potrebbe essere opportuno che anche in altri settori oggi artificialmente protetti dal commercio con l'estero vengano presi impegni internazionali volti a estendere l'area della concorrenza, favorendo così tra l'altro l'ingresso delle imprese nazionali sui mercati esteri e, al contempo, migliorando sensibilmente il benessere dei consumatori e le condizioni economiche dei paesi coinvolti.

2. Vincoli costituzionali e promozione della concorrenza

Per lungo tempo in Italia la concorrenza è stata soprattutto promossa dall'azione comunitaria. Nel corso degli anni, attraverso le direttive, i regolamenti del Consiglio e della Commissione e la giurisprudenza delle Corti di Giustizia è stata limitata la portata di numerosi interventi pubblici nazionali che, perseguendo altre finalità di carattere generale, vincolavano in maniera ingiustificatamente restrittiva i comportamenti degli operatori economici. In questo processo di revisione normativa l'Italia ha svolto un ruolo non particolarmente attivo, anche perché ha tardato e tarda a radicarsi la fiducia nei benefici originati dall'estensione dei meccanismi concorrenziali.

Solo di recente e in gran parte a seguito della drammatica e amara scoperta dei guasti generati dalla corruzione nei nostri apparati istituzionali, una spinta interna si è venuta affiancando a quella comunitaria nel condurre verso quella trasparenza che i meccanismi concorrenziali garantiscono ben più di quelli discrezionali e intrusivi della nostra tradizione. Ciò ha riguardato, in primo luogo, la disciplina delle procedure di appalto. Molto opportunamente, come del resto ripetutamente suggerito dall'Autorità, le nuove disposizioni normative (legge 2 giugno 1995, n. 216, che integra e modifica la legge 11 febbraio 1994, n. 109) stabiliscono che la concorrenza fra imprese per la costruzione di un'opera conduca, in presenza di un progetto esecutivo, all'assegnazione dei lavori sulla base del solo criterio del prezzo più basso. Nello stesso tempo, al fine di evitare gli abusi connessi a una utilizzazione strumentale dell'istituto

concessorio, la normativa limita il ricorso a tale istituto ai casi nei quali il corrispettivo delle attività svolte dal concessionario sia rappresentato dai ricavi della gestione dell'opera realizzata.

La modificazione della normativa sugli appalti pubblici si inserisce in un processo di significativa innovazione degli strumenti di controllo pubblico sull'attività economica iniziato nel nostro paese dalla metà degli anni Ottanta. In questo ambito, l'entrata in vigore della normativa nazionale per la tutela della concorrenza, in dichiarata attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica, costituisce una tra le principali modificazioni intervenute. Al mercato funzionante secondo meccanismi concorrenziali, e non in base a interventi pubblici di carattere autoritativo è stata riconosciuta la capacità di proteggere gli interessi diffusi dei consumatori a ottenere beni e servizi di qualità elevata e a prezzi contenuti; in questo contesto il ruolo dell'Autorità è, appunto, quello di garantire, a beneficio dei consumatori, il libero gioco della concorrenza.

Tuttavia, è ben noto che, a differenza della disciplina comunitaria di cui all'articolo 90 del Trattato, che fa divieto agli Stati membri di alterare l'assetto concorrenziale del mercato per il tramite di misure normative a favore delle imprese pubbliche o titolari di diritti speciali o esclusivi, la legislazione antitrust italiana è diretta a reprimere i comportamenti degli operatori economici solo laddove essi siano autonomamente stabiliti dalle imprese, incontrando limiti sostanziali alla sua applicazione in presenza di un intervento pubblico di tipo regolamentativo. E' infatti precluso all'Autorità di operare un sindacato di natura vincolante sulla legittimità delle norme eventualmente in contrasto con i principi della libertà di concorrenza.

Su questa non discussa e non discutibile premessa, va tuttavia osservato che in più casi i comportamenti d'impresa in violazione delle norme a tutela della concorrenza risultano autorizzati da una regolamentazione di natura secondaria indebitamente estesa rispetto a quanto previsto dalla norma primaria. In tal caso la presenza della disposizione regolamentare potrebbe non impedire all'Autorità di intervenire direttamente per verificare l'eventuale sussistenza delle condizioni di applicabilità delle disposizioni precettive della legge n. 287/90. Anzi, l'Autorità, proprio al fine per essa vincolante di assicurare il rispetto di tali norme, potrebbe essere tenuta a disapplicare le disposizioni regolamentari a queste contrarie. C'è inoltre da chiedersi se alla stessa conclusione non si debba pervenire in presenza di regolamenti o provvedimenti che, quand'anche conformi alle leggi di riferimento, contrastino con la legge antitrust e quindi per ciò stesso con il sistema legislativo al quale, nella sua interezza, debbono conformarsi.

Tuttavia, ben difficilmente sarebbe possibile attraverso l'applicazione della normativa antitrust pervenire a una modifica strutturale degli assetti del mercato dei numerosi settori di attività che,

soprattutto nell'ambito dei servizi, sono caratterizzati nel nostro paese dalla diffusa presenza di specifiche disposizioni normative che prevedono ingiustificate limitazioni al funzionamento dei mercati, soprattutto in materia di accesso all'attività e di fissazione dei prezzi. L'eliminazione delle restrizioni alla libera iniziativa economica originate da queste normative risulta urgente soprattutto in considerazione del fatto che il nostro ordinamento, a oltre cinque anni dalla adozione di una normativa a tutela della concorrenza, dispone ormai degli strumenti idonei a vigilare sugli assetti strutturali dei mercati e impedire i comportamenti anticoncorrenziali degli operatori.

Va inoltre considerato, che l'introduzione di qualsiasi norma di legge o di regolamento che sia suscettibile di determinare ingiustificate distorsioni del corretto funzionamento del mercato verrebbe a porsi in aperto contrasto con i principi del Trattato istitutivo della Comunità Europea. Come ricordato, l'articolo 3A del Trattato, introdotto dal Trattato sull'Unione Europea, stabilisce infatti che la politica economica degli Stati membri sia condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Le previsioni del Trattato, così come quelle costituzionali, non costituiscono mere enunciazioni programmatiche, ma introducono vincoli stringenti alla emanazione di normative che incidono sull'attività economica, consentendo restrizioni al funzionamento dei mercati soltanto laddove esse risultino strettamente indispensabili alla tutela di eventuali interessi generali che un regime di concorrenza non sarebbe in grado di perseguire.

Oltre che da una regolamentazione diffusa e restrittiva il nostro paese è caratterizzato dalla presenza di un incisivo intervento pubblico di natura discrezionale nella definizione degli assetti strutturali di numerosi mercati. Più in particolare, nel corso degli anni ha assunto un rilievo smodato l'istituto della concessione, inteso come strumento attraverso il quale si consente a un unico soggetto o a una pluralità di operatori, il cui numero è peraltro stabilito al di fuori delle regole di mercato, l'esercizio di un'attività o l'uso di un bene, in settori sottratti all'autonomia individuale.

Il fondamento dell'istituto concessorio trova origine nella possibilità per lo Stato di riservarsi la titolarità esclusiva del diritto di iniziativa economica per lo svolgimento di determinate attività d'impresa, espressamente prevista, nei suoi presupposti e nei suoi limiti, dall'articolo 43 della Costituzione.

Tuttavia, a seguito di un'analisi effettuata su un vasto campione di concessioni amministrative esistenti in Italia, risulta che in più della metà dei casi presi in esame l'istituto concessorio è stato utilizzato con riferimento a una pluralità di attività economiche e in assenza di una espressa riserva allo Stato delle attività stesse ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione. In queste circostanze, il permanere dei regimi di concessione appare sostanzialmente ingiustificato; invero, ove ritenuta necessaria una qualche forma di

controllo, tali concessioni dovrebbero essere sostituite da opportune procedure di tipo autorizzatorio, nei limiti e nei ben diversi presupposti dell'articolo 41 della Costituzione.

In realtà, solo l'esistenza di una riserva allo Stato ai sensi dell'articolo 43 può giustificare, a fini di utilità generale, in talune particolari situazioni, l'assoluta sottrazione al mercato di attività economiche. Infatti i programmi e i controlli previsti dall'articolo 41 della Costituzione per indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata non possono comportare restrizioni così significative del diritto d'iniziativa economica da arrivare al carattere pervasivo dei precetti derivanti dalla potestà di direzione, tipici di un rapporto di natura concessoria.

Va inoltre aggiunto che anche quando, in presenza di un servizio con caratteristiche di universalità, la riserva allo Stato e quindi il rapporto concessorio sono legittimi, l'evoluzione tecnologica e dei mercati può renderli oggi non più opportuni nell'interesse dei consumatori. L'offerta di un servizio a tutti coloro che lo desiderano a un prezzo ragionevole non richiede infatti necessariamente la costituzione o il mantenimento di un monopolio legale. Come emerge infatti chiaramente dall'opera di liberalizzazione intrapresa dalla Commissione Europea, l'universalità del servizio può essere mantenuta anche in un regime concorrenziale, stabilendo semmai, attraverso opportune forme di regolamentazione, che l'eventuale onere finanziario relativo alla sua fornitura venga ripartito tra i diversi operatori presenti sul mercato ovvero venga sopportato direttamente dallo Stato.

In tutta questa materia la presenza di leggi istitutive di concessioni al di fuori dell'articolo 43, di leggi attuative dell'articolo 43 al di fuori dei suoi presupposti e di leggi contrarie ai principi della concorrenza, che è tra i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e che di sicuro ha un autonomo valore costituzionale nell'ordinamento interno, rende vivo il bisogno di un sindacato di costituzionalità. Troppo rare e sporadiche sono le occasioni in cui quest'ultimo può essere sollecitato attraverso controversie non aventi a oggetto la violazione delle norme antitrust. Su questa premessa l'Autorità si ripromette di farsi parte diligente nei procedimenti aventi a oggetto sue decisioni davanti al giudice amministrativo al fine di chiedere al medesimo giudice l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale di leggi eventualmente contrarie alla concorrenza.

Può essere altresì valutato se non possa essere ammissibile che l'Autorità, nell'ambito della sua attività istruttoria, sollevi direttamente tali questioni dinanzi alla Corte Costituzionale. L'Autorità, infatti, non svolge funzioni di amministrazione attiva, perseguendo interessi pubblici particolari, ma è investita di funzioni di controllo per l'obiettiva applicazione della legge, che esercita in posizione di indipendenza e neutralità a tutela dell'ordinamento. D'altronde, già da tempo la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimazione a proporre questioni di legittimità costituzionale di organi, come la Corte dei Conti in sede

di controllo, che, se pure soggettivamente estranei alla organizzazione giurisdizionale, esercitano funzioni di aggiudicazione in posizione *super partes*.

E' evidente che dall'accoglimento di una simile prospettiva discenderebbero conseguenze di assoluto rilievo dal punto di vista della promozione e della tutela della concorrenza, nella misura in cui l'apprezzamento dei fini di utilità generale delle leggi che determinano limitazioni degli assetti competitivi dei mercati consentirebbe di incidere in radice sui fattori determinanti di tali distorsioni. Né, a tal fine, può essere sottovalutato il fatto che l'Autorità, in qualità di soggetto istituzionalmente preposto alla tutela della concorrenza e del mercato, ha la sensibilità, la competenza e le occasioni per effettuare un vaglio approfondito di quelle leggi nazionali che, spesso anteriori alla legge n. 287/90, appaiono manifestamente in contrasto con le norme e i principi costituzionali in materia di iniziativa e di attività economica.

3. Privatizzazioni e concorrenza

Il riordino delle partecipazioni statali, iniziato nel 1992, ha stabilito una radicale inversione di tendenza rispetto al progressivo allargamento della sfera dell'intervento diretto dello Stato nell'economia che ha caratterizzato i decenni precedenti. La riorganizzazione ha comportato inizialmente un vasto riassetto societario del settore delle imprese pubbliche, che ha generalizzato la forma organizzativa della società per azioni, e in un secondo tempo l'avvio di un esteso piano di privatizzazioni, che ha già portato alla cessione di numerose banche e imprese pubbliche e che prevede la dismissione di gran parte delle residue imprese pubbliche e a partecipazione statale, comprese le imprese concessionarie di servizi di pubblica utilità.

Il cambiamento della struttura societaria e proprietaria delle imprese pubbliche può condurre a sensibili miglioramenti strutturali nella prospettiva della politica della concorrenza. In primo luogo la proprietà pubblica, oltre a imporre al management obiettivi che talora entrano in conflitto con il conseguimento dell'efficienza produttiva, impedisce che venga esercitata sui comportamenti d'impresa la disciplina del mercato per il controllo proprietario. Inoltre, l'accesso delle imprese pubbliche a forme di finanziamento statale svincolate dal controllo del mercato, quali ad esempio i fondi di dotazione, e le garanzie offerte dallo Stato sul capitale di debito, introducono rilevanti distorsioni alla concorrenza nei mercati in cui tali imprese si trovano a competere con operatori privati che non dispongono di tali facilitazioni finanziarie. La necessità di evitare queste distorsioni è alla base dei vincoli sempre più stringenti posti dalla Commissione Europea agli interventi di sostegno delle imprese pubbliche, che hanno portato a sostituire al flusso dei fondi di dotazione, notevole nel corso degli anni Ottanta, i proventi delle dismissioni, sia per ridurre il livello dell'indebitamento finanziario che per soddisfare i bisogni di finanziamento delle imprese pubbliche.

Come documentato dal rapporto del Governo sulle privatizzazioni presentato al Parlamento nel febbraio 1996, le privatizzazioni effettuate nel corso del triennio 1992-1995 hanno consentito al Ministero del Tesoro, all'Iri e all'Eni di incassare complessivamente circa 35.000 miliardi di lire, una cifra ragguardevole anche in relazione a esperienze di privatizzazione effettuate all'estero nello stesso periodo. Occorre tuttavia rilevare che in questa cifra sono state incluse operazioni di cessione di quote di minoranza che non hanno comportato la perdita del controllo delle società; inoltre sono stati contabilizzati come proventi delle privatizzazioni anche i trasferimenti dei debiti delle società pubbliche agli acquirenti. Peraltro per una valutazione complessiva della riduzione dell'influenza pubblica sul sistema delle imprese sarebbe stato necessario considerare anche le acquisizioni effettuate nel corso del periodo dalle imprese a partecipazione statale.

L'intensità del processo di dismissione, che ha raggiunto il suo culmine nel 1994, è progressivamente diminuita nel corso dell'ultimo anno, non tanto in relazione ai proventi, che sono stati sostenuti dalla cessione di una quota di minoranza dell'Eni, quanto in relazione alla effettiva fuoriuscita dall'orbita del controllo pubblico delle aziende cedute. Infatti, oltre a un rallentamento nel ritmo delle dismissioni effettuate, due importanti iniziative, la vendita delle seconde tranche del capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, si sono risolte nella cessione delle quote di controllo a gruppi di azionisti composti prevalentemente da intermediari finanziari pubblici. Considerando anche le rilevanti quote ancora mantenute dal Ministero del Tesoro in queste due società, a tutt'oggi larga parte del loro capitale azionario resta saldamente in mano a operatori pubblici.

La dismissione delle partecipazioni del Ministero del Tesoro nel capitale azionario dell'Istituto Mobiliare Italiano e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni ha messo in luce i limiti di un processo di privatizzazione effettuato in presenza di un settore creditizio ancora dominato da intermediari finanziari operanti nella sfera pubblica. Malgrado la privatizzazione delle banche controllate dall'Iri, l'intermediazione creditizia è ancora in gran parte effettuata da operatori, quali le casse di risparmio e altre banche di diritto pubblico recentemente trasformate in società per azioni, la cui struttura di controllo è atipica e sostanzialmente immune da logiche di mercato. Il capitale azionario di questi intermediari, che rappresentavano nel 1994 quasi il 60% dell'attivo del sistema bancario, è generalmente posseduto, con quote vicine al 100%, da fondazioni di natura pubblicistica i cui consigli sono designati da enti locali o rinnovati per cooptazione. Formalmente prive di poteri gestionali e d'indirizzo strategico sulle dirette controllate, le fondazioni demandano il controllo delle banche agli amministratori delle società per azioni. Questi ultimi pertanto restano immuni dalla disciplina del mercato per il controllo proprietario e, d'altra parte, il ruolo esercitato dalle fondazioni non è tale da garantire il mantenimento di un'apprezzabile pressione sulla gestione volta a favorire i miglioramenti di efficienza del sistema.

In anni recenti, il settore creditizio è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi e amministrativi volti a separare nettamente le attività d'interesse pubblico, proprie delle fondazioni, dall'attività d'intermediazione finanziaria svolta in concorrenza e ad assicurare in prospettiva che, attraverso la necessaria diversificazione dei portafogli delle fondazioni, si possa giungere all'acquisizione del controllo delle società per azioni da parte di operatori privati. L'accelerazione di questo processo di privatizzazione delle casse di risparmio e delle altre banche è auspicabile non solo per consentire al sistema bancario di conseguire, anche attraverso i necessari percorsi di ristrutturazione, guadagni di efficienza e miglioramenti nella qualità dei servizi che andrebbero a beneficio di famiglie e imprese, ma anche per facilitare il programma di dismissioni delle altre imprese pubbliche. Infatti si eviterebbe che il controllo delle società privatizzate possa essere acquisito da banche ancora appartenenti alla sfera pubblica, vanificando così gli obiettivi stessi delle dismissioni.

Nell'attesa che la presenza pubblica nel settore creditizio si riduca, è opportuno che le dismissioni si rivolgano principalmente al mercato azionario e agli investitori privati italiani ed esteri. Tuttavia, come è possibile ricavare dalla recente dismissione della prima tranche del capitale azionario dell'Eni, questa strategia potrebbe aver avuto maggiore successo se agli investitori fossero state date effettive garanzie sulla reale intenzione dell'operatore pubblico di cedere in tempi certi e, possibilmente, rapidi, il controllo delle società in corso di privatizzazione. L'esperienza passata ha dimostrato che, in presenza di queste garanzie, anche un mercato azionario, come quello italiano, tradizionalmente caratterizzato da un numero di società quotate, un volume di contrattazioni e una capitalizzazione relativamente bassi può assorbire notevoli quantitativi di titoli azionari: la quantità di capitale di rischio raccolto nel corso dell'ultimo biennio è stata ben al di sopra della media del periodo precedente, consentendo alle offerte pubbliche di vendita di imprese pubbliche di essere largamente sottoscritte senza che per questo fosse penalizzata la raccolta di fondi da parte di società private. Inoltre, pur sulla base di informazioni pubblicamente disponibili ancora frammentarie, è possibile riconoscere che la diffusione della proprietà azionaria nei portafogli delle famiglie è aumentata relativamente ad altre forme di risparmio finanziario, quali i titoli del debito pubblico e i depositi bancari, e che tale mutamento è risultato sufficientemente stabile nel tempo.

Uno degli obiettivi delle privatizzazioni è la diffusione della proprietà azionaria. I limiti statuari posti, in ossequio alle norme della legge 30 luglio 1994 n. 474, alla quota massima di azioni acquisibili dai singoli investitori in alcune società privatizzate sembrano poco funzionali al raggiungimento di questo risultato. Infatti, tali limiti non impediscono che un numero ristretto di azionisti eserciti stabilmente il controllo delle società cedute. Inoltre, la presenza di tetti al possesso azionario come quelli previsti dalla legge n. 474/94, qualora prolungata nel tempo, può disincentivare l'acquisto di azioni da parte del piccolo investitore se ha come effetto di rendere difficoltoso il trasferimento del controllo, precludendo peraltro la

possibilità di lucrare il premio di maggioranza in caso di offerta pubblica di acquisto. Infatti, la perduranza nel tempo dei tetti al possesso azionario può impedire, specie laddove perdurasse una situazione normativa non chiara circa la valutazione dei legami di gruppo, sia la formazione di chiare situazioni di controllo societario che l'acquisizione trasparente del controllo attraverso il mercato.

Il ritardo nell'adozione di una complessiva riforma degli assetti di mercato e dei meccanismi di regolamentazione del settore dei servizi pubblici ha contribuito significativamente a rallentare l'attività di dismissione delle imprese pubbliche. In particolare, a questo rallentamento ha contribuito in modo determinante il ritardo dell'approvazione parlamentare delle norme sulla creazione di autorità indipendenti di regolamentazione in materia di servizi pubblici, previste dalla legge n. 474/94 come prerequisito per la privatizzazione delle società pubbliche concessionarie. La situazione di stallo nella riforma degli assetti regolamentativi dei servizi pubblici è stata parzialmente superata alla fine del 1995 con l'approvazione della legge n. 481/95, che sancisce la creazione di due autorità indipendenti per l'energia e il gas e per le telecomunicazioni.

A questo proposito occorre riconoscere che gli impegni procedurali che la legge n. 474/94 prevedeva sono stati solo parzialmente rispettati. Soltanto l'autorità per l'energia potrebbe essere effettivamente costituita, mentre l'istituzione dell'autorità per le telecomunicazioni richiede ancora specifici adempimenti legislativi volti a stabilirne le competenze e gli ambiti di intervento. Solo una volta che le autorità di regolamentazione siano insediate, potrebbe essere possibile procedere alla dismissione delle società che forniscono servizi di pubblica utilità. In questa prospettiva occorre sottolineare ancora una volta che le privatizzazioni costituiscono un'occasione irripetibile per trasformare in senso concorrenziale la struttura di mercati per troppo tempo sottratti alla disciplina della concorrenza. Le imprese pubbliche operano spesso in mercati protetti da regimi di riserva legale o da diritti esclusivi o in mercati nei quali la domanda proviene principalmente da altre imprese pubbliche o da pubbliche amministrazioni. In queste situazioni è più facile che le inefficienze produttive si ripercuotano sulla qualità e sul prezzo del prodotto a danno dei consumatori e, di conseguenza, più ampi possono essere i benefici per la collettività derivanti da una decisa politica di riforma strutturale e apertura dei mercati alla concorrenza. Né fra tali benefici può essere trascurata l'apertura degli spazi per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese con i conseguenti vantaggi anche di natura occupazionale.

Nel caso delle società concessionarie dei servizi pubblici, la promozione della concorrenza richiede un riesame delle condizioni tecnologiche e di mercato poste a giustificazione della presenza di diritti esclusivi, la conseguente riforma del quadro normativo e regolamentativo e la distinzione contabile o, preferibilmente, societaria tra attività svolte in mercati potenzialmente concorrenziali e attività per le quali

permane la necessità di regolamentare il mercato. Alla fine di questo auspicabile processo di riforma normativa e di riorganizzazione aziendale sarebbe generalmente opportuno cedere a soggetti diversi il controllo delle società operanti in regime di monopolio legale e delle società operanti in mercati deregolamentati o concorrenziali nonché creare, ove possibile e senza pregiudicare lo sfruttamento di economie di scala o di gamma, condizioni favorevoli alla concorrenza attraverso la vendita frazionata degli impianti o delle linee di attività esistenti. Questa strategia, oltre a disincentivare i comportamenti abusivi e a favorire la nascita e la crescita di nuove imprese, contribuirebbe a delimitare e semplificare i compiti delle autorità di regolamentazione settoriale le quali nei mercati che continueranno a essere caratterizzati dalla presenza di imprese in posizione fortemente dominante, dovranno procedere a una estesa revisione della struttura tariffaria volta a promuovere lo sviluppo dei meccanismi concorrenziali.

4. I principali interventi dell'Autorità

L'attività di accertamento della compatibilità dei comportamenti d'impresa con le disposizioni della legge n. 287/90 ha impegnato l'Autorità in numerosi procedimenti che, nel corso dell'anno, hanno interessato rilevanti settori dell'economia nazionale.

Nel 1995 e nei primi tre mesi del 1996 l'Autorità si è espressa in merito a 47 intese, a 43 casi di abuso di posizione dominante e a 378 operazioni di concentrazione tra imprese indipendenti. In 7 fattispecie di intese è stata riconosciuta la presenza di violazioni del divieto di cui all'articolo 2 della legge e in 8 casi è stata accertata la natura abusiva dei comportamenti posti in essere da un'impresa dominante ai sensi dell'articolo 3. Nessuna delle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità nel corso dell'anno è stata vietata. Una operazione, ritenuta restrittiva come originariamente comunicata, è stata successivamente autorizzata a seguito degli impegni assunti dalle parti nel corso dell'istruttoria e volti a rimuovere le restrizioni individuate. Sono stati inoltre resi 70 pareri alla Banca d'Italia e al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, in conformità all'articolo 20 della legge.

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

	1994	1995	gennaio-marzo 1996
Intese	25	31	16
Abuso	14	31	12
Concentrazioni tra imprese indipendenti	342	282	96
Pareri	78	54	16
Pubblicità ingannevole	213	244	114

* Compresi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa.

Sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione e i rinvii di competenza alla Commissione CE e al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1995 per tipologia ed esito

	Esito			Totale
	Non violazione di legge	Violazione di legge	Non competenza o non applicabilità della legge	
Intese	20	3	8	31
Abuso di posizione dominante	22	8	1	31
Concentrazioni tra imprese indipendenti	249		33	282
Pareri alla Banca d'Italia				46
Pareri al Garante				8
Pubblicità ingannevole	63	169	12	244

In relazione alle procedure di individuazione dei comportamenti restrittivi si registra, rispetto agli anni precedenti, un aumento del numero di denunce presentate all'Autorità da parte delle imprese, a dimostrazione del fatto che il ruolo dell'Autorità viene sempre più appropriatamente percepito come di supporto al corretto funzionamento del mercato e di garanzia che le azioni degli operatori economici non danneggino ingiustificatamente le imprese acquirenti, fornitrici o concorrenti.

All'attività strettamente procedimentale si aggiunge quella svolta nell'esercizio dei poteri d'indagine che l'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90 assegna all'Autorità al fine di acquisire specifici elementi d'informazione in merito all'esistenza e alla natura di eventuali distorsioni della concorrenza presenti in determinati settori economici. Nel corso del 1995 e dei primi tre mesi del 1996 sono state concluse cinque indagini conoscitive di natura generale riguardanti i settori della trasmissione dei dati attraverso linee telefoniche, dell'energia elettrica, del materiale rotabile, dell'Alta Velocità e della distribuzione di gas di petrolio liquefatti (GPL) per riscaldamento. Nel corso del periodo sono state avviate due indagini nei settori bieticolo-saccarifero e dei servizi di finanza aziendale.

Particolare rilievo ha assunto inoltre l'attività di segnalazione e consultiva che l'Autorità effettua ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 al fine di individuare le norme di legge e di regolamento nonché le iniziative legislative che determinano o sono suscettibili di determinare ingiustificate restrizioni della concorrenza. Nel corso del 1995 e nei primi tre mesi del 1996 sono state effettuate 11 segnalazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge e sono stati espressi 20 pareri ai sensi dell'articolo 22. Le segnalazioni effettuate hanno riguardato una pluralità di settori, ma particolare attenzione è stata dedicata a individuare

gli ambiti nei quali una maggiore concorrenza potrebbe favorire l'ampliamento quantitativo e il miglioramento qualitativo dell'offerta nei servizi di pubblica utilità.

Attività di segnalazione e consultiva (numero degli interventi; gennaio 1995 - marzo 1996)

<i>Settore interessato</i>	Articolo 21	Articolo 22	Totale
	legge n. 287/90	legge n. 287/90	
Agricoltura e attività manifatturiere	1	1	2
Energia elettrica e gas metano	1	2	3
Distribuzione commerciale	1	1	2
Trasporti e servizi connessi	2	5	7
Telecomunicazioni	2	4	6
Intermediazione monetaria e finanziaria		2	2
Appalti pubblici	1	1	2
Servizi professionali	2	1	3
Altri settori	1	3	4
Totale	11	20	31

Nel 1995 e nei primi tre mesi del 1996 sono state infine esaminate 358 segnalazioni relative a possibili violazioni del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, e in 243 occasioni i messaggi pubblicitari denunciati sono stati ritenuti ingannevoli.

Nell'attività di controllo dell'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari si è verificato un netto incremento rispetto all'anno precedente del numero di denunce presentate da singoli consumatori, mentre quelle inoltrate da concorrenti, associazioni e pubbliche amministrazioni sono essenzialmente stabili o registrano aumenti di ridotta entità. Si colgono pertanto i segni di un tendenziale spostamento, per quanto concerne l'iniziativa nelle azioni a tutela della correttezza pubblicitaria, dagli operatori professionali e specializzati al pubblico dei consumatori. Tale evoluzione, favorita dalla cura costante che l'Autorità dedica all'informazione sull'attività condotta, denota l'avvio di un processo di acquisizione, da parte dei consumatori, di una sempre maggiore consapevolezza dei propri diritti in relazione alle comunicazioni d'impresa relative all'offerta di beni e servizi. Ancora una volta si deve sottolineare come la competenza in materia di pubblicità ingannevole, accanto a quella di tutela della concorrenza, consenta di condurre un'esperienza particolarmente efficace di dialogo diretto tra un'istituzione pubblica e i cittadini.

Con riguardo ai procedimenti in materia di tutela della concorrenza, nel corso del periodo è risultato particolarmente significativo il processo di concentrazione realizzato nel settore finanziario. Esso ha generalmente condotto alla crescita dimensionale di alcuni istituti di credito, senza che venisse costituita o

rafforzata una posizione dominante sul mercato. Solo alcune operazioni realizzate in particolari ambiti territoriali in cui si sono raggiunti elevati gradi di concentrazione dell'offerta hanno richiesto un approfondimento dal punto di vista degli effetti sulla concorrenza. In aree già relativamente concentrate, aggregazioni di banche dotate di elevate quote di mercato possono effettivamente comportare rischi di una significativa restrizione della concorrenza a danno dei clienti. Nei quattro casi in cui nel corso del 1995 è stata deliberata dalla Banca d'Italia l'apertura di un'istruttoria (FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI VERONA, VICENZA, BELLUNO E ANCONA-FONDAZIONE CASSAMARCA; BANCA DI ROMA-BONIFICHE SIELE; BANCA MARCHE-BANCA DI JESI; CREDITO ITALIANO-CARIMONTE) le operazioni di concentrazione esaminate non sono state vietate, anche tenuto conto delle modificazioni intervenute nel quadro normativo e regolamentare che hanno reso più agevole l'apertura di nuovi sportelli, riducendo gli ostacoli all'entrata di nuove banche sui mercati locali.

In ogni caso, al fine di migliorare l'efficienza nell'attività di tutela della concorrenza nel settore finanziario l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottoscritto nel marzo 1996 un documento comune, volto a chiarire e semplificare alcuni aspetti procedurali relativi ai rapporti tra le due istituzioni nell'applicazione dell'articolo 20 della legge n. 287/90.

Nel settore manifatturiero particolare rilievo ha assunto l'acquisizione da parte della società tedesca Mannesmann AG di alcune società controllate da Italmimpianti Spa, attive in particolare nella progettazione, produzione e commercializzazione di impianti e di macchinari per la laminazione di tubi di acciaio senza saldatura di gamma media e alta. E' emerso dalla valutazione di questa operazione che il mercato rilevante ha dimensioni mondiali e che gli acquirenti di impianti sono generalmente localizzati al di fuori del continente europeo. A seguito delle evidenze raccolte in sede di istruttoria è stato riconosciuto che l'operazione avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, limitando le già ridotte capacità competitive degli altri operatori concorrenti e le possibilità di ingresso di potenziali nuovi entranti. In risposta ai rilievi mossi dall'Autorità e nell'intento di attenuare le conseguenze pregiudizievoli per la concorrenza nell'ambito del territorio dell'Unione Europea, di cui l'Italia è parte, Mannesmann ha assunto una serie di impegni volti a consentire che sul territorio dell'Unione Europea e, dunque, su quello nazionale, venga mantenuto un grado di concorrenza sufficiente, favorendo in particolare l'entrata di nuovi operatori.

In relazione all'identificazione di comportamenti restrittivi della concorrenza da parte delle imprese è possibile individuare alcuni fenomeni significativi emersi nel corso dell'anno. In particolare è stato riconosciuto che in alcune circostanze le associazioni d'impresa, che svolgono un importante ruolo promozionale per lo sviluppo imprenditoriale degli associati, hanno favorito direttamente o indirettamente

il coordinamento dei comportamenti delle imprese sul mercato. Questo coinvolgimento delle associazioni di categoria nei comportamenti delle imprese si è riscontrato nel settore agricolo, in alcune attività del comparto metalmeccanico e, più in generale, nel settore dei servizi.

Nel settore agro-alimentare l'Autorità è intervenuta ripetutamente nel corso dell'anno individuando la presenza di intese volte a consentire ai partecipanti ad alcuni consorzi di tutela della qualità di indirizzare le decisioni produttive dei singoli operatori verso un obiettivo comune di restrizione delle quantità complessivamente prodotte. I procedimenti, peraltro ancora non conclusi, nei confronti dei Consorzi del Parmigiano Reggiano, del Grana Padano, del Prosciutto di Parma e di quello di San Daniele hanno posto in evidenza che l'importante obiettivo del miglioramento della qualità delle produzioni agricole viene spesso perseguito attraverso strumenti che possono introdurre ingiustificate restrizioni al funzionamento dei mercati.

L'iniziativa dell'Autorità si inserisce in un contesto europeo nel quale per il settore agricolo, identificato dal Trattato come meritevole di una tutela specifica e particolare, è recentemente iniziato un generale ripensamento degli interventi pubblici in senso più orientato al mercato. In particolare, si è venuta affermando l'opportunità di valutare se gli obiettivi generali delle politiche agricole possano essere perseguiti con strumenti che, rispetto a quelli sinora utilizzati, introducono minori restrizioni della concorrenza. Nel caso dei consorzi di tutela della qualità, l'azione dell'Autorità trae origine dalla considerazione che il condivisibile obiettivo di raggiungere una migliore qualità dei beni prodotti non è generalmente collegato alla determinazione delle quantità complessive immesse sul mercato. D'altro canto i miglioramenti di qualità perseguiti nell'ambito di strategie di differenziazione del prodotto sono di per sé funzionali a garantire il mantenimento del tenore di vita degli agricoltori, uno degli obiettivi espressamente perseguiti dalla politica agricola comune.

Nel settore metalmeccanico, con un procedimento concluso nel dicembre 1995 è stata riconosciuta come restrittiva della concorrenza una pluralità di intese tra i principali produttori nazionali di tubi saldati in acciaio rivestito utilizzati per le opere di metanizzazione. Una delle principali caratteristiche di queste intese è l'importante ruolo esercitato dalla Federazione delle imprese siderurgiche italiane (Federacciai), l'associazione di categoria cui le imprese aderiscono. In particolare, è emerso nel corso dell'istruttoria che presso la Federazione si svolgevano riunioni periodiche nelle quali le imprese discutevano le politiche dei prezzi e i nuovi listini dei tubi in acciaio saldati per condotte, nella prospettiva di controllare congiuntamente gli scostamenti rispetto a quote storiche di mercato concordemente accettate. E' stato accertato che gli accordi, realizzati tra imprese che congiuntamente detenevano più del 70% del mercato

nazionale, erano volti a ripartire il mercato attraverso la predeterminazione delle quote di vendita delle singole imprese e a coordinare le politiche di prezzo e le altre condizioni contrattuali.

La presenza di associazioni di categoria che svolgono funzioni di coordinamento delle imprese associate è risultata particolarmente diffusa nel settore dei servizi. In relazione agli ordini e ai collegi professionali è tuttora in corso un'indagine conoscitiva che l'Autorità, anche in considerazione della fattiva collaborazione prestata dagli ordini stessi, intende concludere entro l'anno. L'indagine ha l'obiettivo di valorizzare, rispetto alle grandi trasformazioni economiche in corso, la specificità e il valore delle libere attività professionali e, nello stesso tempo, di verificare se nelle disposizioni che le regolano non vi siano norme o non si attivino comportamenti restrittivi della concorrenza.

Più in generale, va rilevata nei servizi una insufficiente delimitazione degli ambiti e degli obiettivi della regolamentazione che consente spesso alle autorità amministrative di intervenire sui comportamenti degli operatori economici soggetti al loro controllo trascurando la fondamentale esigenza di garantire, ove possibile, il mantenimento di condizioni concorrenziali nei mercati. Gli svantaggi per i consumatori e per le imprese originati dalla concreta prassi regolamentativa sono attribuibili soprattutto alla scarsa attenzione assegnata dal legislatore alla concorrenza e al libero mercato e alle difficoltà incontrate dalle autorità amministrative responsabili nel modificare le loro azioni a seguito della trasformazione generalmente più concorrenziale dell'impostazione della politica pubblica. Al riguardo l'Autorità ha effettuato numerosi interventi per segnalare disposizioni normative e regolamentari ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

Con riferimento al mercato dei servizi di taxi con autovettura l'Autorità, con una segnalazione effettuata nel luglio 1995, ha ritenuto il quadro normativo e regolamentare attualmente in vigore suscettibile di alcune modifiche volte a rendere compatibili gli obiettivi d'interesse pubblico da esso perseguiti con una più estesa introduzione di meccanismi concorrenziali.

In particolare l'Autorità, nella convinzione che una limitazione del numero di licenze per il servizio di taxi può creare una scarsità artificiale dell'offerta e danneggiare l'utente a causa del maggiore costo del servizio, ha suggerito che il numero delle licenze a disposizione nelle diverse realtà locali venga continuamente adeguato così da soddisfare in modo efficiente le esigenze dell'utenza. Inoltre essa ha segnalato la necessità di modificare la regolamentazione vigente al fine di garantire ai singoli tassisti la possibilità di fissare tariffe inferiori a quelle stabilite amministrativamente senza che ciò preveda alcun tipo di autorizzazione da parte delle autorità comunali. L'eliminazione di questo controllo amministrativo sul funzionamento del mercato consentirebbe una maggior facilità nello sviluppo dei meccanismi concorrenziali nel settore, con evidenti benefici in termini di efficienza allocativa del mercato. Peraltro,

affinché si realizzi pienamente una concorrenza tariffaria, occorre non solo garantire la libertà di fissazione delle tariffe al di sotto di quelle massime, ma soprattutto favorirne la visibilità, in modo da consentire ai consumatori di esercitare la propria facoltà di scelta, senza dovere affrontare costi informativi eccessivamente elevati.

Questi interventi dell'Autorità sono volti a favorire l'introduzione di meccanismi concorrenziali compatibilmente con la tutela di altri interessi specificamente perseguiti dalle regolamentazioni settoriali. In tale prospettiva l'Autorità ha suggerito, in una segnalazione dell'ottobre 1995, l'opportunità di agevolare la diffusione della concorrenza nel mercato dei farmaci attraverso l'introduzione di misure per consentire lo sviluppo dell'offerta dei farmaci cosiddetti "generici" che costituiscono l'imitazione di un prodotto farmaceutico originale per il quale è venuta meno la protezione brevettuale. Si tratta di beni potenzialmente producibili da un ampio numero di imprese, con costi relativamente ridotti. L'offerta di farmaci generici solitamente comporta una riduzione dei prezzi sul mercato; tuttavia alcune inadeguatezze del quadro normativo hanno ostacolato in Italia la diffusione di questi prodotti a svantaggio dei consumatori. Peraltro la diffusione dei farmaci generici potrebbe comportare significativi effetti di risparmio per la spesa sanitaria, favorendo la determinazione di prezzi di riferimento da utilizzare come limite massimo per il rimborso da parte dello Stato delle spese farmaceutiche.

Interventi di natura regolamentativa ancora poco attenti allo sviluppo del mercato sono risultati diffusi nel settore portuale, come peraltro posto in evidenza dall'Autorità in numerose occasioni nel corso degli anni. Recentemente, in un parere trasmesso nel settembre 1995 al Ministro dei Trasporti l'Autorità ha sottolineato che la normativa in vigore conferisce di fatto alle autorità marittime una totale discrezionalità nel decidere il numero di approdi giornalieri nei porti e i tempi che possono intercorrere tra un approdo e quello successivo. Tale discrezionalità, pur tenendo conto delle esigenze di sicurezza nei porti, può tradursi in alcuni casi in discriminazioni a danno di nuove imprese che intendano entrare sul mercato dei collegamenti di linea, per esempio laddove le imprese già presenti sul mercato vengano preferite nell'assegnazione degli approdi, soprattutto per le fasce orarie di maggiore interesse economico. Inoltre, in assenza di una regolamentazione trasparente sull'utilizzazione e sulla revoca delle autorizzazioni, alcune imprese possono essere incentivate a ottenere un numero di autorizzazioni superiore al necessario, utilizzandole poi solo in parte, allo scopo di precludere ai concorrenti l'ingresso sul mercato. L'Autorità ha perciò auspicato l'adozione da parte del Ministero dei Trasporti di provvedimenti normativi relativi al rilascio delle autorizzazioni all'approdo che, sulla base di criteri non discriminatori, garantiscano l'accesso al mercato a un ampio numero di operatori, evitando nel contempo l'attribuzione alle autorità marittime di ruoli di programmazione del mercato e l'assegnazione preferenziale di approdi alle imprese pubbliche.

Per quanto riguarda i comportamenti delle imprese titolari di diritti speciali ed esclusivi l'Autorità ha frequentemente posto in evidenza la perdurante presenza di significative commistioni tra compiti regolamentativi e attività di mercato. Ciò implica che un medesimo soggetto svolge al contempo funzioni d'impresa e di regolamentazione dei mercati. In un procedimento per abuso di posizione dominante concluso nell'aprile 1995 l'Autorità ha considerato abusivo l'ingiustificato rifiuto da parte del gestore del servizio pubblico di telecomunicazione di fornire su supporto magnetico i dati relativi agli abbonati al servizio telefonico. Nel corso del procedimento è emerso che il rifiuto di rendere disponibili queste informazioni alle imprese che ne hanno fatto richiesta, ha ostacolato, a danno dei consumatori, lo sviluppo della concorrenza su un mercato liberalizzato.

Sempre nel settore delle telecomunicazioni merita una breve riflessione la vicenda di una piccola società costituita nel 1993 per operare nel mercato dei gruppi chiusi di utenza. L'attività di questa azienda era stata ostacolata dai comportamenti del gestore pubblico del servizio di telecomunicazione volti a impedire l'accesso della società a un mercato liberalizzato e riconosciuti abusivi dall'Autorità. Tuttavia, per quanto l'Autorità sia intervenuta tempestivamente, i tempi trascorsi dal rifiuto dell'accesso al mercato alla decisione dell'Autorità hanno fatto sì che la società concorrente fosse costretta a uscire dal mercato. La vicenda induce a riflettere sull'importanza che la tutela della concorrenza riveste nei mercati appena liberalizzati, nei quali i comportamenti abusivi dell'impresa dominante possono effettivamente comportare significativi danni ai consumatori, impedendo la fornitura di un servizio concorrenziale e ostacolando in maniera assai grave le possibilità di sviluppo delle imprese.

5. Concentrazioni e strategie d'impresa

Le informazioni raccolte dall'Autorità nel corso della propria attività istituzionale rappresentano un importante patrimonio conoscitivo sui comportamenti d'impresa non ancora pienamente sfruttato ai fini di un'interpretazione generale delle tendenze in atto. Attraverso l'attivazione di un proprio osservatorio, l'Autorità si propone di presentare sistematicamente a partire dal prossimo anno, in particolare nell'ambito della relazione annuale al Presidente del Consiglio e al Parlamento, alcune riflessioni approfondite sulle strategie d'impresa rilevanti nella prospettiva della tutela e della promozione della concorrenza. Alcune prime indicazioni circa le evoluzioni in corso consentono di individuare sviluppi d'interesse in numerosi settori dell'economia.

In vari comparti emerge un chiaro orientamento delle imprese a rafforzare la propria posizione nel mercato attraverso strategie di concentrazione. E' quanto accaduto, in primo luogo, nel settore creditizio, tradizionalmente caratterizzato in Italia da una elevata frammentazione dell'offerta e dalla presenza di pochi istituti di dimensioni significative operanti sull'intero territorio nazionale. L'attività di concentrazione

registrata in questi ultimi anni appare troppo spesso volta alla realizzazione di operazioni di salvataggio che rischiano di produrre risultati complessivamente inefficienti o al rafforzamento della presenza territoriale degli istituti, aumentandone in alcuni casi il potere di mercato a livello locale, piuttosto che alla costituzione di aggregazioni competitive a un livello più ampio. Nelle prime due circostanze gli accorpamenti possono comportare benefici relativamente modesti per i consumatori, realizzandosi in un ambiente dalle condizioni di concorrenza non particolarmente vivace, anche in considerazione dei rapporti di tipo cooperativo che per molteplici ragioni tendono a caratterizzare il sistema bancario. Al riguardo occorre sottolineare l'importanza dell'efficienza del sistema creditizio per favorire la crescita dell'apparato produttivo, la cui internazionalizzazione è fortemente legata a quella delle banche. Una maggiore efficienza del sistema creditizio è poi cruciale per il Mezzogiorno, in considerazione dell'influenza determinante che essa esercita per conseguire una riduzione del costo del denaro tale da favorire lo sviluppo delle piccole imprese, che incontrano notevoli difficoltà nel ricorso a canali di finanziamento alternativi e che caratterizzano diffusamente il tessuto produttivo delle regioni meridionali.

Il processo di evoluzione del settore finanziario è stato ampiamente influenzato dalle revisioni normative realizzate in Italia a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta in relazione all'esigenza di recepire le direttive comunitarie in materia bancaria che hanno portato ad affidare sempre più al funzionamento del mercato, nel rispetto di specifiche regole generali, la configurazione della struttura dell'offerta. Come conseguenza di queste modificazioni si è realizzato un sostanziale incremento del numero degli sportelli bancari sul territorio nazionale, che tra il 1980 e il 1995 è raddoppiato; il numero degli sportelli bancari per abitante in Italia appare ormai in linea con quello degli altri paesi europei. Inoltre l'adeguarsi alle nuove opportunità da parte degli operatori finanziari si è tradotto nella generale adozione della forma della società per azioni da parte delle banche pubbliche e in vasti processi, tuttora in corso, di revisione delle politiche aziendali e di riorganizzazione delle imprese esistenti.

Come ricordato, la modificazione delle regole stenta tuttora a determinare un significativo miglioramento delle condizioni concorrenziali prevalenti nel mercato creditizio in assenza di incisivi cambiamenti nella struttura degli assetti proprietari. La mancanza di trasparenza nelle strategie aziendali e nella struttura del controllo degli istituti di credito, in parte dovuta all'influenza esercitata dai poteri pubblici attraverso le fondazioni, conduce a limitare la pressione esercitata dalla proprietà per accrescere l'efficienza e assicurare una gestione imprenditoriale funzionale ad accrescere il grado di concorrenza nel settore bancario. Una decisa politica di privatizzazione degli istituti di credito potrebbe favorire lo sviluppo di efficaci meccanismi concorrenziali e restituire la funzione dell'erogazione del credito alla piena disciplina del mercato.

Un certo dinamismo concorrenziale ha caratterizzato in altri ambiti il settore bancario. Si sono moltiplicati negli ultimi anni gli accordi di natura verticale tra banche e assicurazioni volti a facilitare la distribuzione di prodotti assicurativi tramite il canale bancario, generalmente con vantaggi non indifferenti per i consumatori. Tali accordi, in alcuni casi funzionali a fornire gli incentivi per promuovere nuovi prodotti da distribuire attraverso canali ancora non pienamente sviluppati, tendono peraltro a essere caratterizzati da condizioni di esclusiva che possono esercitare un impatto restrittivo della concorrenza, attenuando l'effetto di modernizzazione che essi potevano realizzare.

In altri comparti la ricerca di dimensioni aziendali più ampie, al fine di sfruttare appieno le esistenti economie di scala di natura tecnologica e organizzativa, è probabilmente una delle determinanti principali degli accorpamenti registrati. Per esempio nella distribuzione commerciale si osserva negli anni recenti lo sviluppo di forme di concorrenza di prezzo particolarmente aggressive, anche in conseguenza di importanti cambiamenti nei comportamenti di acquisto dei consumatori e nella valutazione relativa dei servizi di prossimità alla clientela forniti dagli esercizi commerciali tradizionali. In questo contesto, il superamento di soglie dimensionali minime al fine di conseguire una maggiore efficienza consente alle imprese una più adeguata presenza competitiva. E infatti sono state effettuate numerose operazioni di concentrazione con l'obiettivo di consolidare la presenza territoriale delle imprese, che hanno riguardato l'acquisizione di piccole catene di esercizi commerciali della distribuzione moderna aventi una presenza soprattutto locale. In altri casi le operazioni di concentrazione sono risultate volte a conseguire una maggiore specializzazione produttiva, contribuendo a determinare una più efficiente capacità di offerta.

Le strategie di concentrazione delle imprese evidenziano l'importanza che i cambiamenti tecnologici e i processi innovativi rivestono nella configurazione del mercato. In numerosi settori le imprese si rafforzano attraverso acquisizioni effettuate su mercati solo apparentemente tra loro non collegati. Per esempio nell'industria alimentare i mutamenti tecnologici intervenuti nella fase del confezionamento, nelle tecniche di conservazione e nelle possibilità di trasporto dei prodotti hanno condotto in molti casi a un sensibile allargamento geografico del mercato rilevante. E così la distribuzione del latte fresco non appare più unicamente collegata alla presenza a livello locale di una articolata struttura produttiva, ma ciascuno stabilimento può servire una pluralità di zone e di centri di consumo, aprendo la strada a nuove aggregazioni.

Più in generale, l'analisi delle operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità mostra l'esistenza di complessi fenomeni di integrazione verticale che testimoniano la flessibilità delle strategie di adattamento delle imprese alle mutate condizioni tecnologiche e organizzative. In particolare è emerso che le decisioni d'impresa relative alla definizione dei rapporti verticali non sono univoche, ma sono

individuabili distinte strategie di dismissione di imprese e, in altri casi, altrettanto specifiche tendenze alla loro acquisizione. Questi diversi comportamenti sono ampiamente collegabili alle economie di scala e ai benefici in termini di costo che le imprese riescono a conseguire.

Come esempi di deverticalizzazione è possibile fare riferimento all'esperienza del settore alimentare e dell'industria automobilistica. Nel primo caso sono state cedute a operatori specializzati attività quali lo stoccaggio e il trasporto ai distributori finali dei prodotti alimentari freschi, probabilmente anche in considerazione dei rilevanti mutamenti tecnologici intervenuti che, come già osservato, hanno consentito un sensibile allargamento del mercato geografico di riferimento. Nell'industria automobilistica sono state trasferite ad altre imprese attività legate alla produzione di componenti per la costruzione di autoveicoli. Obiettivo di queste operazioni è probabilmente quello di conseguire una maggiore efficienza produttiva nelle attività cedute, anche attraverso il raggiungimento di nuove economie di scala. Inoltre è possibile che venga perseguita una maggiore flessibilità nelle politiche di acquisto delle imprese cedenti.

Accanto alle strategie di trasferimento ad altre imprese di attività che prima venivano realizzate all'interno dell'impresa cedente, si riscontrano, in altri contesti produttivi, importanti processi di integrazione verticale.

Nell'industria delle bevande, per esempio, sono state realizzate numerose acquisizioni di società imbottigliatrici, peraltro già collegate da rapporti di esclusiva con le stesse società produttrici acquirenti. Questi rapporti di esclusiva nascevano in un quadro tecnologico e produttivo diverso dall'attuale, nel quale le bevande venivano generalmente vendute in bottiglie di vetro successivamente restituite dal consumatore all'imbottigliatore per una ulteriore utilizzazione. In questo contesto, il sistema degli accordi di esclusiva con imbottiglieri indipendenti garantiva flessibilità ed efficienza nella soluzione di complessi problemi organizzativi. A seguito della progressiva sostituzione della bottiglia di vetro con contenitori di materiale diverso e della connessa sensibile riduzione dei costi di distribuzione, è emersa la possibilità di conseguire significative economie di scala nell'attività di confezionamento. Il passaggio da relazioni di esclusiva a rapporti diretti di controllo societario, avvenuto in questo settore anche in numerosi altri paesi, appare indirizzato a conseguire una struttura organizzativa più coerente con l'evoluzione tecnologica intercorsa.

Motivi diversi, principalmente connessi all'esigenza di promuovere i propri prodotti a livello locale e di garantirsi una domanda complessiva sufficientemente ampia di prodotti cinematografici da distribuire nelle sale, caratterizzano le strategie di integrazione verticale perseguite nel settore cinematografico dai principali distributori italiani. Questa tendenza, iniziata già da qualche tempo, è stata confermata nell'ultimo anno dall'acquisizione di numerosi esercizi cinematografici nelle principali città da parte delle più importanti società nazionali di distribuzione.

Le informazioni detenute dall'Autorità forniscono alcune indicazioni sul grado di internazionalizzazione della proprietà delle imprese. Riguardo all'acquisizione di società operanti sui mercati esteri da parte delle imprese italiane emerge dalle informazioni più recenti la presenza di una significativa espansione delle imprese nazionali non soltanto nei tradizionali mercati dell'Unione Europea, ma anche nei paesi dell'Est Europeo che in questi ultimi anni sono stati caratterizzati da un'intensa politica di privatizzazione accompagnata in alcuni casi da una crescita economica particolarmente accentuata. Peculiare di questi sviluppi è la significativa politica di acquisizioni internazionali da parte delle piccole e medie imprese italiane e volta non solo all'espansione territoriale, ma anche al potenziamento della produzione e alla specializzazione dell'offerta. Da un punto di vista settoriale si osserva una tendenza all'acquisizione di imprese operanti nei settori del tessile e della meccanica, comparti questi dove la presenza delle piccole e medie imprese è particolarmente diffusa. Tuttavia, per esempio nel settore chimico e farmaceutico, non sono mancate le acquisizioni di imprese caratterizzate da produzioni dal contenuto tecnologico superiore e volte a favorire l'innovazione e l'allargamento della gamma dei prodotti offerti dalle imprese nazionali acquirenti.

6. Liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità e interventi dell'Autorità

Al dinamismo competitivo dei settori di mercato, di cui l'attività di concentrazione è soltanto una tra le tante manifestazioni, può essere contrapposta la rigidità che, sia pure con significative eccezioni, caratterizza la struttura concorrenziale dell'offerta nella fornitura dei principali servizi pubblici. In questi settori infatti, a differenza di quanto avviene in numerosi paesi esteri, non vengono sufficientemente riconosciuti in Italia i vantaggi che i consumatori nazionali potrebbero trarre dalla presenza di un'accresciuta concorrenza.

Tuttavia negli ambiti ancora limitati nei quali è stato consentito in Italia ai meccanismi concorrenziali di operare nel settore dei servizi pubblici, sono risultati ingenti i benefici conseguiti dagli utenti in termini di prezzi più convenienti e di migliore qualità dei servizi offerti. Infatti il confronto nel mercato con altri operatori rappresenta il principale elemento di disciplina per le imprese e il più

importante stimolo per accrescere la loro efficienza e favorire i processi di innovazione, come peraltro emerge chiaramente dalle più significative esperienze estere di liberalizzazione nelle telecomunicazioni, nell'energia elettrica, nei trasporti e in numerosi altri settori diffusamente regolamentati.

Nel settore delle telecomunicazioni le crescenti pressioni concorrenziali sono state accompagnate, e in parte causate, da un accelerato sviluppo della tecnologia e dai mutamenti della struttura della domanda che hanno progressivamente ristretto le aree di monopolio naturale togliendo ogni giustificazione all'esistenza di monopoli legali nella gestione delle reti e nell'offerta di servizi. Tra le principali caratteristiche di questa evoluzione vi è il processo di convergenza tecnologica ed economica che consente economie di gamma attraverso l'utilizzazione di una stessa rete di trasmissione per la fornitura di servizi televisivi, informatici e di telecomunicazione; lo sviluppo di nuove tecnologie che rende disponibili a costi ridotti una molteplicità di reti alternative di trasmissione, caratterizzate spesso da tecnologie diverse ma complementari; e, infine, il dispiegarsi di una domanda sempre più differenziata e sensibile all'offerta di prodotti innovativi e ai miglioramenti di qualità del servizio.

Questi sviluppi rendono impossibile prevedere con certezza l'economicità delle diverse tecnologie di trasmissione e anticipare le direzioni e l'intensità dell'ulteriore evoluzione tecnologica. Risulta quindi evidente che il massimo sforzo innovativo e l'utilizzazione più efficiente delle tecnologie disponibili possono essere conseguiti solo estendendo il regime di libero mercato a un numero crescente di infrastrutture e di servizi di telecomunicazione.

Negli Stati Uniti queste considerazioni hanno costituito il fondamento dell'estesa deregolamentazione dei comportamenti economici oggetto della riforma del settore delle telecomunicazioni recentemente approvata dal Congresso. Infatti nell'ultimo decennio, l'affermazione di una pluralità di operatori nei mercati delle telecomunicazioni, in parte favorita dal divieto di accesso ad alcuni mercati (quali le comunicazioni a lunga distanza e la televisione via cavo) per i soggetti operanti in monopolio nella telefonia locale, ha creato le condizioni di concorrenza tra una pluralità di operatori necessarie per l'eliminazione delle barriere regolamentative all'entrata che ancora ostacolavano il processo di convergenza economica tra telefonia, televisione e trasmissione dati, rendendo possibile la totale apertura di questi mercati alla concorrenza.

A livello comunitario, le medesime tendenze hanno spinto la Commissione a farsi promotrice di una estesa liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, per quanto riguarda sia l'uso e la fornitura delle reti che la fornitura dei servizi. Le tappe principali di questa apertura dei mercati saranno la liberalizzazione dell'utilizzazione delle reti alternative a partire dal 1° luglio 1996 e la piena liberalizzazione del settore, compresi quindi i servizi di telefonia vocale, a partire dal 1° gennaio 1998.

Tali sviluppi della normativa comunitaria sono stati accompagnati in molti paesi europei da un adeguamento, in alcuni casi anticipato, delle normative nazionali che ha favorito l'evoluzione concorrenziale dei mercati. Nel nostro paese l'allargamento dell'area del mercato è stato realizzato soltanto laddove richiesto dall'intervento comunitario e le conseguenti revisioni normative sono peraltro state introdotte con grave ritardo rispetto alle scadenze previste. Nell'ultimo anno una delle principali iniziative del Governo e del Parlamento è stata la predisposizione da parte della Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati del testo unificato in materia di riassetto del settore delle telecomunicazioni, su cui l'Autorità ha peraltro effettuato puntuali osservazioni.

La mancata approvazione parlamentare della riforma del settore, così come l'assenza di norme attuative circa il ruolo e i compiti dell'autorità di regolamentazione settoriale, fanno permanere una situazione d'incertezza circa i futuri assetti legislativi e regolamentari che influenza negativamente le prospettive degli investitori e lo sviluppo di una effettiva concorrenza nei mercati. Infatti rimane in vigore una normativa, per molti aspetti in contrasto con la legislazione comunitaria, che lascia ampie possibilità di azione soltanto all'operatore pubblico e impedisce a eventuali concorrenti di prendere iniziative volte a sfruttare le opportunità offerte dalla prossima liberalizzazione.

Come dimostrano le rilevanti esperienze estere e i pochi ma importanti esempi di concorrenza che si stanno sviluppando nel nostro paese, la creazione di un effettivo pluralismo nei mercati delle telecomunicazioni è condizione cruciale affinché i mutamenti tecnologici possano tradursi in reali vantaggi per gli utenti, attraverso miglioramenti della gamma, della qualità e dei prezzi dei servizi. Il primo passo in questa direzione è l'eliminazione, ove possibile, delle barriere legali e regolamentari all'entrata; tuttavia ciò può non essere sufficiente se non è accompagnato dalla creazione di un quadro normativo e regolamentare volto alla promozione della concorrenza. A questo proposito l'Autorità ha indicato in occasione di numerosi interventi di segnalazione al Parlamento e al Governo alcuni punti fermi che dovrebbero ispirare il piano di riassetto del settore.

Un'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi di telecomunicazioni deve essere ottenuta, sia garantendo l'accesso a condizioni eque e non discriminatorie all'attuale rete telefonica commutata, sia favorendo la presenza sul mercato della capacità di trasmissione di una pluralità di reti interconnesse in competizione tra loro. L'esistenza di sinergie nella gestione delle reti e nell'offerta di servizi tradizionali e multimediali non può infatti giustificare il mantenimento di condizioni di monopolio nei mercati. La normativa dovrebbe perciò essere finalizzata a creare un'effettiva concorrenza nel mercato della capacità di trasmissione in modo da assicurare la massima flessibilità nella scelta delle tecnologie al numero più largo possibile di operatori. A tal fine è di fondamentale importanza la liberalizzazione, per lo meno entro i

tempi previsti dalle direttive comunitarie, dell'installazione e dell'uso delle reti di telecomunicazione, per eliminare al più presto possibile l'attuale asimmetria normativa che consente solo al gestore pubblico la possibilità di installare le nuove reti a banda larga.

Inoltre, in considerazione della crescente rilevanza delle comunicazioni satellitari per l'offerta di servizi di telecomunicazione e televisivi, è urgente rimuovere gli attuali ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato della capacità e dei servizi satellitari, che in Italia sono attualmente monopolio del gestore pubblico. Al riguardo non solo è auspicabile il rapido recepimento e l'attuazione della corrispondente direttiva comunitaria, ma anche l'adozione di misure che eliminino ogni confusione tra attività di regolamentazione e di fornitura del servizio, sottraendo al gestore pubblico la possibilità diretta e indiretta di decidere in merito all'utilizzazione della capacità di trasmissione via satellite offerta dalle organizzazioni intergovernative.

Infine, nella prospettiva di garantire l'introduzione di un'effettiva concorrenza nelle telecomunicazioni è opportuno che la nuova normativa introduca disposizioni e procedure volte a favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Infatti, consentire al gestore unico, che gode di notevoli vantaggi competitivi legati alla sua posizione di monopolista legale, di installare e gestire la rete di trasmissione, senza prevedere al contempo misure volte a favorire il pluralismo e incentivare lo sviluppo di concorrenti, rischierebbe di vanificare i potenziali effetti positivi derivanti dalla progressiva liberalizzazione del settore.

Al riguardo è di fondamentale importanza evitare l'introduzione di regimi concessori, scarsamente giustificati dalle caratteristiche tecniche ed economiche dei mercati. E' auspicabile invece il ricorso a un sistema autorizzatorio che non vincoli indebitamente il numero degli operatori presenti sul mercato e che non ponga ostacoli alla realizzazione progressiva da parte dei nuovi entranti di un sistema di infrastrutture, commisurato alla evoluzione della domanda. Lo sviluppo della concorrenza nei mercati, lungi dal danneggiare le imprese nazionali, stimola la ricerca di una maggiore efficienza produttiva con effetti positivi anche sulla loro competitività internazionale.

In questo contesto, un importante ruolo potrà essere svolto dalla nuova autorità di regolamentazione settoriale, in ottemperanza ai compiti istituzionali a essa attribuiti dalla legge n. 481/95. Essa dovrà infatti vigilare affinché sia garantita l'interconnessione fra reti diverse stabilendo condizioni di accesso eque e non discriminatorie volte a favorire l'ordinato sviluppo di un mercato concorrenziale.

Finché non si sono stabilite condizioni di concorrenza sui mercati, un'attenta regolamentazione delle tariffe dei servizi ancora forniti in monopolio risulta indispensabile per impedire lo sfruttamento degli utenti, garantendo nel contempo lo sviluppo della concorrenza. Infatti un'eccessiva divergenza tra tariffe e

costi di fornitura dei servizi rappresenta un fattore di distorsione della concorrenza per i servizi già liberalizzati e un ostacolo alla liberalizzazione di quelli ancora in monopolio.

La rapida liberalizzazione delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione rappresenta comunque lo strumento più efficace per conseguire l'obiettivo di avvicinare le tariffe dei servizi di telecomunicazione ai loro livelli ottimali, di modo che la fornitura dei singoli servizi avvenga a prezzi contenuti e il più possibile coerenti con l'obiettivo dell'efficienza allocativa. Ciò ridurrebbe, in prospettiva, la necessità di interventi regolamentativi comunque sempre imperfetti e basati su una informazione incompleta.

Peraltro l'apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni favorirebbe un più completo sviluppo del settore radiotelevisivo, tale da consentire un pieno sfruttamento delle opportunità offerte dalle nuove possibilità di trasmissione, ampliando la gamma dei servizi disponibili e rendendo più articolate le loro modalità di finanziamento. Questo contesto di maggiore concorrenzialità favorisce la tutela del pluralismo dell'informazione, allargando le possibilità di sostituzione a disposizione degli utenti. Occorre tuttavia che tale concorrenzialità di mezzi e di servizi sia garantita e preservata da un quadro legislativo che, in ottemperanza alle indicazioni della Corte Costituzionale, eviti la concentrazione oligopolistica dei mercati, riducendone o mortificandone il potenziale di sviluppo. Saranno largamente nuovi rispetto al passato i mezzi per realizzare tale obiettivo; il compito di ostacolare la costituzione e il rafforzamento di posizioni dominanti non deve contrastare con l'importante finalità di favorire a vantaggio dei consumatori l'introduzione di prodotti e servizi innovativi. D'altro canto le sinergie tecnologiche e organizzative che caratterizzano l'offerta di servizi multimediali possono essere pienamente sfruttate soltanto attraverso l'introduzione di efficaci meccanismi concorrenziali, non certo mantenendo o consentendo condizioni di chiusura dei mercati.

In maniera analoga, un'adeguata attenzione alle tematiche concorrenziali dovrebbe ispirare la riforma del settore elettrico. Nonostante che le condizioni della tecnologia e della struttura della domanda siano sostanzialmente diverse rispetto a quelle prevalenti nelle telecomunicazioni, l'Autorità ha ripetutamente osservato che è possibile la creazione di una effettiva concorrenza nelle fasi della generazione, della distribuzione e della vendita di energia elettrica. In particolare l'opzione di mantenere unitaria e verticalmente integrata l'industria non è l'unica disponibile e il modello di riforma sviluppato nel Regno Unito può costituire, sia pure con adeguati e opportuni aggiustamenti, un utile punto di riferimento per una riforma del settore elettrico nel nostro paese.

Mantenere una struttura di mercato fortemente accentrata nei segmenti della generazione e della distribuzione lascia ampiamente indefiniti gli strumenti necessari per conseguire un allargamento dei

meccanismi concorrenziali. In tali circostanze, per garantire una reale possibilità di sviluppo del mercato nella fase della generazione, è necessario fissare la soglia di consumo minimo stabilito per accedere alla categoria dei consumatori qualificati ad acquistare liberamente l'energia elettrica loro necessaria, a un livello sufficientemente basso da consentire anche alle imprese medio-piccole di beneficiare dei previsti interventi di liberalizzazione. Inoltre è opportuno prevedere una riorganizzazione societaria del segmento della distribuzione volta ad aumentare il numero di soggetti imprenditoriali indipendenti al fine di favorire il pluralismo decisionale nell'acquisto di energia elettrica. Nello stesso tempo occorrerebbe rivedere complessivamente la struttura delle agevolazioni esistenti. In particolare, per quanto riguarda l'attività di generazione congiunta di energia e calore, non sembrano ricorrere tutti gli estremi per un pieno mantenimento delle misure di incentivazione che hanno determinato la creazione di ingiustificati vantaggi competitivi. Con questi interventi di natura strutturale il sistema di regolamentazione tariffaria potrebbe garantire incentivi adeguati alla minimizzazione dei costi da parte dei distributori di energia elettrica e consentire ai consumatori qualificati di scegliere il proprio fornitore all'interno di un sistema di prezzi liberamente determinati dal mercato.

Risulta chiara da tutte queste considerazioni l'urgenza di interventi da parte del Parlamento e del Governo volti a favorire lo sviluppo concorrenziale nella fornitura dei servizi di pubblica utilità attraverso riforme che diano un quadro di certezza, anche dal punto di vista degli assetti regolamentativi, ai potenziali investitori. In particolare, è necessario essere consapevoli che qualsiasi piano di riorganizzazione, volto a modificare in misura sostanziale gli assetti strutturali dei mercati, perderebbe inevitabilmente di efficacia qualora esso fosse approvato dopo la dismissione, anche parziale, degli attuali monopoli pubblici delle telecomunicazioni e dell'elettricità, in quanto, dopo le prime cessioni azionarie, aumenteranno verosimilmente le resistenze a qualsiasi proposta di riforma in senso concorrenziale.

7. Conclusioni

L'Autorità sa bene che la concorrenza, per quanto grande il suo ruolo ai fini dello sviluppo della nostra economia, non è tutto. Sa che prevenire e reprimere le chiusure di mercato servirebbe a ben poco se al mercato fossero sempre e soltanto i pochi ad accedere, se, quindi, non venissero date a chi non le ha l'istruzione e la formazione necessarie, o se mancassero nell'una o nell'altra parte del territorio nazionale quelle reti infrastrutturali e quelle essenziali dotazioni civili che livellano il terreno della concorrenza, cancellando le esternalità negative che la rendono per molti impervia. E questo richiede ben più del nostro lavoro; richiede l'azione lungimirante e congiunta degli organi politici nazionali ed europei.

Sappiamo anche - e ne è testimonianza questa relazione - che l'efficienza della produzione e della stessa distribuzione si giova in più casi di processi di concentrazione grazie ai quali si riducono i costi e si

rende possibile fornire nuovi beni o nuovi e migliori servizi. Al mercato competitivo del nostro tempo nessuno, neppure le autorità antitrust, chiede più quella pluralità di piccoli operatori tutti eguali fra loro che fu il sogno della democrazia jeffersoniana.

E tuttavia sappiamo anche che i benefici dei processi di concentrazione - quand'anche ci sono - sono cancellati, oltre un certo limite, dai rischi del potere di mercato che la concentrazione reca con sè. C'è qui, e rimane incancellabile, una questione cruciale per le democrazie, che è poi il loro vero spartiacque dalle secolari esperienze che le hanno precedute e dalle tragedie totalitarie che le hanno accompagnate nel ventesimo secolo.

E' principio identificante delle democrazie la separazione tra proprietà e potere, nel senso che non può essere la proprietà, o la maggior ricchezza, un titolo legittimante per esercitare un prevaricante potere sugli altri nè può essere il potere politico, pur legittimo, fonte per l'accumulo di proprietà e di ricchezza. E' principio non meno identificante delle democrazie che il potere debba essere comunque disperso e non concentrato, tanto nel sistema istituzionale, quanto nella società civile e quindi nel mercato. Ed è infine principio identificante delle democrazie che l'eguaglianza fra i cittadini sia assicurata in primo luogo ai fini dell'influenza di ciascuno sul processo politico, cosicchè le concentrazioni di potere privato devono essere evitate, non solo per la distorsione che possono indurre nei meccanismi economici, ma anche per l'influenza soverchiante che possono esercitare sulle istituzioni.

Non è solo l'Autorità della concorrenza il garante di questi principi, che - come scrissero lucidamente i padri dell'antitrust europeo e cioè gli ordoliberali tedeschi - esigono un complessivo ordine legale che li affermi e li preservi. Ma è in primo luogo in nome di essi che l'Autorità è stata istituita e che da decenni le democrazie hanno adottato le regole antitrust.

Anche di questo siamo e dobbiamo essere consapevoli, così come lo era quel senatore americano che, difendendo or sono cent'anni l'approvazione dello Sherman Act davanti ai monopolisti di allora (i quali già allora decantavano i benefici delle concentrazioni), dichiarò al Senato: "Non ho mai fatto mia la dottrina secondo la quale la convenienza economica è l'unica cosa al mondo per la quale ci dobbiamo battere. Nè credo che lo scopo più alto della vita sia rendere, a qualunque prezzo, qualunque cosa meno costosa".

Parte Seconda

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

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

Nel capitolo sono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel 1995 e nei primi tre mesi del 1996 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati. Sono inoltre evidenziati le principali linee di evoluzione della concorrenza nei singoli settori e gli sviluppi della normativa.

Agricoltura e attività manifatturiere

Prodotti agricoli e alimentari

Evoluzione delle politiche agricole e applicazione delle regole di concorrenza

Nell'ambito del processo di generale ripensamento degli interventi pubblici in agricoltura in senso più orientato al mercato, di cui fanno parte le iniziative di riforma della politica agricola comunitaria e gli interventi di liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli successivi alla conclusione dell'Uruguay Round, si è venuta affermando anche nei singoli Stati l'opportunità di approfondire se gli obiettivi generali delle politiche agricole possano essere perseguiti con strumenti che, rispetto a quelli utilizzati in passato, introducono minori distorsioni al funzionamento della concorrenza.

In questa prospettiva, l'applicazione al settore dell'agricoltura delle norme a tutela della concorrenza, volte a impedire le concentrazioni anticoncorrenziali, gli abusi di posizione dominante e le intese che restringono la concorrenza senza addurre vantaggi in termini di efficienza e benefici per i consumatori, può costituire uno strumento non antitetico, bensì complementare, rispetto a politiche agricole più orientate al mercato. Particolarmente importante e delicato risulta anche, in tale contesto, il compito attribuito all'Autorità a livello nazionale, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, di segnalare le distorsioni della concorrenza introdotte attraverso interventi normativi nel settore dell'agricoltura che non risultino giustificate da obiettivi di interesse generale.

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1995 e nei primi tre mesi del 1996 l'Autorità ha effettuato numerosi interventi relativi ai mercati dei prodotti agricoli e alimentari, iniziando un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore bieticolo-

saccarifero (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO), riscontrando un'intesa restrittiva della concorrenza nel settore lattiero-caseario (PARMALAT-GRANAROLO) e avviando quattro istruttorie per accertare presunte violazioni degli articoli 2 e 3 della legge (ITC&P-CRAGNOTTI; PIONEER HI-BRED ITALIA; CONSORZI GRANA PADANO E PARMIGIANO REGGIANO; CONSORZI PARMA E SAN DANIELE). La prima di queste istruttorie è stata conclusa nel marzo 1996; in seguito all'apertura del procedimento, le parti hanno provveduto a modificare l'accordo originario intercorso tra esse, rimuovendo gli aspetti ritenuti restrittivi della concorrenza (ITC&P-CRAGNOTTI). L'Autorità ha infine reso un parere, ai sensi dell'articolo 22, riguardo a una proposta di legge in materia di denominazioni di origine protetta.

Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero

Nel maggio 1995 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva sul settore bieticolo-saccarifero, che comprende i mercati delle sementi per la coltivazione della barbabietola da zucchero, della barbabietola da zucchero e dello zucchero. Tale settore, da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità, si distingue per un'estesa regolamentazione a livello sia nazionale che comunitario, per un alto livello di integrazione verticale tra gli operatori e per la presenza di associazioni di categoria con funzioni di rappresentanza e di consulenza, alle quali è demandata anche la stipulazione degli accordi interprofessionali che regolano la coltivazione e la vendita dei prodotti.

Negli anni più recenti si è particolarmente intensificato il processo di integrazione verticale tra industrie saccarifere, società sementiere e organizzazioni bieticole. Inoltre, risulta essersi ulteriormente ampliato il ruolo svolto dalle associazioni di categoria e, quindi, il coordinamento da queste operato attraverso la stipulazione di accordi interprofessionali e la creazione di strutture nell'ambito delle quali vengono stabilite congiuntamente le politiche commerciali degli operatori. L'indagine conoscitiva è volta ad approfondire, alla luce dei processi in corso, l'evoluzione delle condizioni di concorrenza nel settore.

PARMALAT-GRANAROLO

Nel giugno 1995 si è conclusa l'istruttoria avviata nei confronti delle imprese Parmalat Spa e Consorzio Emiliano Romagnolo Produttori Latte, entrambe attive, direttamente e mediante le proprie controllate, nel settore lattiero-caseario. L'accordo tra le imprese, comunicato preventivamente all'Autorità nel settembre 1994, è stato ritenuto un'intesa restrittiva della concorrenza in contrasto con la legge n. 287/90.

L'operazione comunicata, che avrebbe dovuto realizzarsi in un arco temporale di circa un anno, era articolata in diverse fasi. Inizialmente erano previste l'acquisizione, da parte di Parmalat, del 10% del

capitale sociale della Granarolo Felsinea Spa (società controllata dal Consorzio Emiliano alla quale fanno capo le attività produttive e commerciali del gruppo) e l'attribuzione a Parmalat di alcuni diritti, tra cui quello alla presenza di un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione di Granarolo. In una seconda fase le parti si proponevano di stipulare accordi di reciproca collaborazione. Successivamente, quando l'esito fosse stato ritenuto soddisfacente da entrambe, Parmalat avrebbe acquisito un'ulteriore partecipazione nel capitale sociale di Granarolo e altri diritti connessi a tale operazione.

Sulla base delle risultanze istruttorie si è potuta escludere la finalità di mero investimento finanziario della prospettata sottoscrizione azionaria ed è stata accertata la volontà di costituire una struttura di coordinamento stabile e permanente tra le parti. L'analisi dei vari profili dell'accordo ha contribuito a evidenziare l'attitudine dello stesso a influenzare il comportamento commerciale delle parti e a sollecitare la valutazione dei reciproci interessi nella scelta delle rispettive strategie commerciali.

Quali mercati interessati dall'operazione sono stati considerati quelli nei quali Parmalat e Consorzio Emiliano operano in concorrenza, relativi ai principali prodotti lattiero-caseari e, in particolare, al latte UHT, al latte fresco e alla panna UHT. Le due imprese partecipanti all'intesa detengono una posizione di particolare rilievo nei mercati nazionali del latte UHT e della panna UHT e nel mercato del latte fresco in Emilia Romagna. Inoltre, è stato osservato che esse rappresentano due dei tre gruppi operanti nel settore (Parmalat, Cragnotti & Partners, Consorzio Emiliano) attivi su tutto il territorio nazionale e in grado di offrire l'intera gamma di prodotti.

In ragione dell'importante posizione detenuta da Parmalat e dal Consorzio Emiliano nei mercati rilevanti, l'intesa è stata ritenuta suscettibile di restringere in maniera consistente la concorrenza ed è stata pertanto riconosciuta in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

ITC&P-CRAGNOTTI

L'istruttoria, avviata nel luglio 1995, aveva per oggetto alcuni accordi intervenuti tra l'azionista di controllo del gruppo Cragnotti & Partners e la società ITC&P Spa, controllata dalla famiglia Tanzi che a sua volta detiene il controllo del gruppo Parmalat. La società ITC&P opera attualmente nel settore del turismo. L'accordo prevedeva l'acquisizione da parte di ITC&P di una partecipazione di minoranza nella società irlandese Cragnotti & Partners Financial Company Ltd, che detiene il controllo del gruppo Cragnotti & Partners, composto di numerose società operanti, in Italia e all'estero, prevalentemente nei settori finanziario, alimentare e dei prodotti detergenti. Tale partecipazione sarebbe stata poi convertita, al termine della ristrutturazione del gruppo Cragnotti & Partners, in una partecipazione nella Cirio Finanziaria Spa, società alla quale sarebbe stato conferito il controllo del gruppo medesimo. L'accordo

prevedeva che, una volta attuato questo programma, tra le parti fossero convenute forme di coordinamento volte a garantire alla ITC&P di partecipare allo sviluppo e alla gestione del gruppo Cagnotti & Partners, con particolare riferimento all'attività nel settore agroalimentare.

L'Autorità ha ritenuto che la versione originaria dell'accordo, con la connessa acquisizione da parte di ITC&P di una partecipazione di minoranza nel capitale sociale della holding del gruppo Cagnotti & Partners, non rispondeva esclusivamente a una finalità di investimento finanziario passivo, tenendo conto delle previste forme di collaborazione tra le parti, nonché di una clausola contrattuale secondo la quale ITC&P subordinava il mantenimento della propria partecipazione nella holding del gruppo Cagnotti & Partners alla continuata presenza di quest'ultimo nel settore agroalimentare. L'accordo pertanto è stato ritenuto idoneo a restringere la concorrenza tra il gruppo Parmalat e il gruppo Cagnotti. La restrizione della concorrenza è stata considerata di entità consistente, in ragione dell'importante posizione detenuta dalle parti nel settore lattiero-caseario in Italia, con particolare riferimento ai mercati del latte UHT, della panna UHT, del latte fresco e della panna fresca.

Nel corso dell'istruttoria le parti si sono dichiarate disposte a cambiare l'accordo originario e hanno sottoscritto un atto modificativo dello stesso, che ha eliminato tutte le pattuizioni relative a forme di collaborazione nell'elaborazione delle politiche del gruppo Cagnotti & Partners. In assenza di previsioni contrattuali che contemplino esplicitamente forme di coordinamento tra le parti l'Autorità, nell'accertare se l'investimento di ITC&P abbia carattere meramente finanziario, ha ritenuto opportuno tenere conto dell'entità della partecipazione acquisita e dell'orizzonte temporale dell'investimento. La dimensione contenuta della partecipazione, pari al 12,2% del capitale di Cagnotti & Partners Financial Company, la circostanza che la medesima verrà convertita, entro un lasso di tempo limitato, in una partecipazione presumibilmente rappresentativa di una quota inferiore del capitale sociale nella nuova holding del gruppo e la dichiarata volontà dell'acquirente di cedere la partecipazione non appena se ne creino le condizioni sono stati ritenuti elementi compatibili con la natura finanziaria dell'operazione esaminata.

Su questa base, la versione modificata dell'accordo non è stata considerata in contrasto con l'articolo 2 della legge n. 287/90. L'Autorità ha peraltro osservato che tale valutazione potrebbe modificarsi laddove emergessero nuovi elementi di giudizio in merito alla durata e all'entità della partecipazione detenuta da ITC&P; essa ha quindi preso atto dell'impegno delle parti contraenti di comunicare l'esito delle pattuizioni contrattuali rimaste in vigore, riservandosi di verificare la conformità con le disposizioni della legge n. 287/90 della situazione di fatto e di diritto che verrà a determinarsi allo scadere del trentesimo mese dalla stipulazione dell'accordo originario.

PIONEER HI-BRED ITALIA

Nel dicembre 1995, a seguito della denuncia di un'impresa concorrente, è stata avviata un'istruttoria nei confronti della società Pioneer Hi-Bred Italia per accertare se alcune politiche commerciali adottate da quest'ultima nella commercializzazione delle sementi configurino un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Secondo l'impresa denunciante, Pioneer avrebbe tentato di ostacolare l'accesso dei concorrenti ai mercati della produzione e commercializzazione di sementi di mais, consegnando direttamente a ciascuna delle aziende agricole utilizzatrici finali del prodotto dosi omaggio di sementi a condizione che fossero restituite al distributore le sementi della concorrenza già in magazzino, o che fossero annullati gli ordini di acquisto qualora le sementi non risultassero essere state ancora consegnate. Nel contempo, Pioneer avrebbe attuato una politica di incentivazione dei distributori che svolgono attività di intermediazione nella vendita dei semi, consistente nella concessione di sconti fedeltà a coloro che commercializzassero solo prodotti Pioneer.

CONSORZI GRANA PADANO E PARMIGIANO REGGIANO

Nel novembre 1995 l'Autorità, anche a seguito di una segnalazione del Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato, ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti del Consorzio del Formaggio "Parmigiano Reggiano" e del Consorzio per la Tutela del Formaggio "Grana Padano", volta ad accertare l'esistenza di comportamenti restrittivi della concorrenza nel settore dei prodotti caseari. L'indagine ha come oggetto le attività di programmazione della produzione del formaggio con marchio consortile effettuate sia singolarmente che congiuntamente dai consorzi. Esse infatti potrebbero configurare intese restrittive della concorrenza nel settore della produzione e commercializzazione di formaggio grana ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In particolare, nel marzo 1994 i due consorzi avrebbero sottoscritto un protocollo d'intesa in cui era previsto l'impegno a mantenere i quantitativi prodotti in proporzione rispettivamente pari al 51% e 49% della quantità totale di formaggio prodotta congiuntamente. E' risultato, inoltre, che ciascun consorzio avrebbe fissato per vari anni il quantitativo di formaggio consortile da produrre annualmente e assegnato una quota produttiva a ciascuna impresa socia. L'istruttoria, ancora in corso, è tesa ad accertare l'effettiva incidenza delle limitazioni sulla concorrenza nel settore, anche tenendo conto dei riflessi sul mercato nazionale del sistema di fissazione di quote per la produzione di latte vigente all'interno dell'Unione Europea.

Nel giugno 1995 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti dei Consorzi del Prosciutto di San Daniele e del Prosciutto di Parma al fine di accertare eventuali violazioni del divieto delle intese restrittive della concorrenza connesse alle misure di programmazione delle produzioni tutelate con tali marchi attuate dai due consorzi. Il procedimento è stato avviato in seguito a una denuncia, proveniente da un'associazione di agricoltori operanti nel mercato dell'allevamento e della macellazione di suini, che segnalava presunti comportamenti anticoncorrenziali del Consorzio di San Daniele, consistenti in misure di contingentamento degli acquisti di cosce di suino destinate alla produzione di prosciutto tutelato con il marchio San Daniele.

Il Consorzio di San Daniele avrebbe adottato piani di programmazione produttiva già a partire dal 1993. E' emerso, inoltre, che analoghe misure di programmazione erano state adottate anche dal Consorzio del Prosciutto di Parma. L'Autorità, pur riconoscendo le funzioni di tutela della qualità del prodotto svolte dai consorzi, ha ritenuto opportuno approfondire attraverso l'avvio dell'istruttoria gli effetti di tali comportamenti sulla concorrenza nei diversi mercati interessati, che comprendono i mercati a monte dell'allevamento, della macellazione e commercializzazione di cosce di suino destinate alla produzione di prosciutto crudo tutelato e il mercato a valle della produzione e commercializzazione di prosciutto crudo.

Nel febbraio 1996 i Consorzi hanno richiesto un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90; l'Autorità, ritenendo opportuno valutare nell'ambito di un medesimo procedimento la compatibilità con l'articolo 2 delle intese esaminate nonché l'eventuale sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4, ha esteso l'oggetto dell'istruttoria anche ai piani di programmazione della produzione tutelata per il 1996.

Parere sulla Denominazione di Origine Protetta

Nell'agosto 1995 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, segnalando alcune disposizioni ingiustificatamente restrittive della concorrenza previste da un progetto di legge contenente "Norme sulle denominazioni di origine protette, sulle indicazioni geografiche protette e sulle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli e alimentari in attuazione delle disposizioni comunitarie", approvata dalla IX Commissione del Senato

¹ Al 31 marzo 1996 il progetto di legge era in stato di relazione presso la Camera dei Deputati (Atto Camera n. 2717).

In particolare, il progetto di legge attribuisce ai consorzi di tutela delle "denominazioni di origine protetta", delle "indicazioni geografiche protette" e delle "attestazioni di specificità" il potere di "definire programmi di produzione recanti misure di carattere strutturale e di adeguamento tecnico, quantitativo e qualitativo delle produzioni al fine di assicurare il raggiungimento dell'equilibrio fra domanda e offerta". Sulla base di tale previsione, i consorzi di tutela risulterebbero titolari di una potestà programmatica che consentirebbe loro di adottare misure, come il contingentamento della produzione, idonee a restringere la concorrenza tra le imprese produttrici dei beni sottoposti a tutela. Per gli stessi motivi sono state ritenute in grado di produrre distorsioni della concorrenza anche le connesse disposizioni contenute nella proposta di legge che attribuiscono al Comitato Nazionale per la tutela e la valorizzazione dei marchi di origine controllata il potere di esprimere pareri sui programmi di produzione e prevedono l'approvazione, da parte del Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, degli stessi programmi.

Nel parere l'Autorità ha ribadito che le misure aventi per oggetto limitazioni delle quantità prodotte e le conseguenti possibili ripartizioni dei mercati tra singole imprese comportano gravi restrizioni della concorrenza. In presenza di misure di contingentamento produttivo, le quantità dei beni non sono più il risultato del libero incontro tra domanda e offerta, ma vengono stabilite imperativamente attraverso una scelta collusiva delle imprese produttrici. La programmazione delle quantità, favorendo la fissazione dei prezzi di monopolio, comporta inevitabilmente perdite di benessere per i consumatori.

Il contingentamento delle produzioni, a giudizio dell'Autorità, non appare peraltro necessario al perseguimento degli obiettivi di valorizzazione e di promozione dei prodotti agricoli che caratterizzano la proposta di legge. Queste finalità, che rappresentano un indubbio contributo all'esigenza di diversificazione della produzione agricola nazionale e di promozione delle produzioni di qualità, possono efficacemente essere perseguite attraverso altri strumenti come, ad esempio, il controllo e la vigilanza sulle caratteristiche qualitative dei beni tutelati. In questa prospettiva l'Autorità ha osservato che il progetto di legge analizzato si propone di dare attuazione ai regolamenti comunitari del 14 luglio 1992, n. 2081/92 e n. 2082/92 relativi, rispettivamente, alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari e alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli e alimentari. Al riguardo, è stato rilevato che i regolamenti comunitari, pur prescrivendo un articolato sistema di controllo e di verifica della qualità dei beni sottoposti a tutela attraverso la fissazione di modalità e prescrizioni produttive estese a ogni fase della produzione, non prevedono alcun tipo di vincolo quantitativo, né alcuna forma di controllo e di predeterminazione delle quantità dei beni da produrre.

Prodotti petroliferi

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha effettuato una segnalazione sulla normativa che disciplina la concessione di agevolazioni fiscali per i prodotti petroliferi destinati alle macchine agricole (SEGNALAZIONE IN TEMA DI CARBURANTI AGRICOLI), è intervenuta per valutare la compatibilità con le disposizioni a tutela della concorrenza di un'intesa tra imprese che commercializzano carburanti in ambito aeroportuale (RAM) e ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato della produzione e della prima commercializzazione del bitume (RAFFINERIA DI ROMA/FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL). Sono state inoltre avviate due istruttorie, riguardanti rispettivamente un presunto abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di rifornimento di combustibili e carburanti in ambito portuale (FINA ITALIANA-ITALPETROLI) e un'intesa relativa alla distribuzione di carburanti per autotrazione (AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ).

Prodotti petroliferi destinati all'agricoltura

Segnalazione in tema di carburanti agricoli

Nel novembre 1995 l'Autorità ha inviato ai Ministeri delle Finanze e delle Risorse Agricole, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, una segnalazione in merito ad alcune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nel decreto del Ministero delle Finanze del 6 agosto 1963, che disciplina la concessione di agevolazioni fiscali sui prodotti petroliferi destinati all'agricoltura.

L'Autorità aveva ricevuto, da parte dei Ministeri delle Risorse Agricole, dell'Industria e delle Finanze, segnalazioni di significativi incrementi del prezzo del gasolio destinato al funzionamento delle macchine agricole nella regione Calabria. Nelle segnalazioni veniva ipotizzato che tra le cause del fenomeno potessero rientrare alcuni vincoli normativi introdotti dal menzionato decreto ministeriale del 1963. Le distorsioni originate da tale normativa si sarebbero manifestate solo di recente in conseguenza del passaggio dal precedente regime di prezzo amministrato a un regime di prezzo libero per il gasolio agricolo. Ulteriori denunce pervenute all'Autorità evidenziavano simili rincari del prezzo del gasolio agricolo in altre regioni italiane.

Il prodotto denominato comunemente "carburante agricolo" gode di un regime fiscale privilegiato in relazione alla sua destinazione d'uso. Dal punto di vista merceologico esso non si distingue dal normale carburante utilizzato per altri scopi; per tale motivo, al fine di consentire controlli sulla effettiva destinazione del prodotto, la vigente normativa prevede che i carburanti agricoli debbano essere adulterati

prima di essere messi in commercio, mediante l'uso di coloranti e di altri additivi. L'individuazione *ex lege* di un prodotto che, per motivi fiscali, viene considerato distinto da quello destinato ad altri utilizzatori sebbene abbia le stesse caratteristiche, ha condotto alla realizzazione di un'articolata struttura distributiva "dedicata" e alla creazione di un mercato separato. L'analisi condotta dall'Autorità ha evidenziato che la determinazione dei prezzi del gasolio per agricoltura non risulta influenzata dalle condizioni concorrenziali esistenti sul più ampio mercato della distribuzione extra-rete dei carburanti.

E' stato inoltre osservato che, ai sensi del decreto ministeriale dell'agosto 1963, l'approvvigionamento di gasolio agricolo può avvenire solo attraverso l'utilizzazione di particolari buoni rilasciati dal competente ufficio regionale. Tali buoni, il cui ammontare totale è fissato annualmente, vincolano l'operatore agricolo ad approvvigionarsi per l'intero arco dell'anno presso uno stesso rivenditore, scelto tra quelli presenti nella provincia, limitando così, sia pure per un periodo limitato, la mobilità degli acquirenti del prodotto.

L'Autorità ha rilevato che la normativa nazionale già prevede sistemi di agevolazione fiscale meglio compatibili con i principi del libero funzionamento del mercato. In particolare, la legge 29 ottobre 1993, n. 427, in materia di armonizzazione dell'Iva e delle accise a livello comunitario, dispone che l'agevolazione fiscale prevista per i carburanti a uso agricolo possa essere concessa anche attraverso crediti d'imposta o buoni d'imposta, rinviando al potere regolamentare del Ministero delle Finanze, in accordo con il Ministero delle Risorse Agricole, la concreta attuazione di tale facoltà. Sia il sistema del credito d'imposta che quello dei buoni d'imposta sono stati, peraltro, già utilizzati per assicurare un regime di agevolazione fiscale nell'acquisto di carburanti per altre categorie di utenti. Entrambi questi sistemi, ove applicati agli acquisti di carburante per uso agricolo, eliminerebbero la necessità del cosiddetto prodotto marcato, ovvero di un prodotto adulterato appositamente per distinguerlo da un altro identico che non gode, per la sua destinazione, dell'agevolazione d'imposta. Potrebbero pertanto essere eliminati l'artificiale segmentazione dell'offerta e le limitazioni alla mobilità della domanda introdotte dalla vigente normativa per esigenze di controllo fiscale. L'Autorità ha quindi auspicato una rapida adozione, da parte delle amministrazioni competenti, delle misure atte a rimuovere le distorsioni della concorrenza riscontrate.

Distribuzione di carburanti per aviazione

RAM

Lo stoccaggio e il rifornimento di prodotti petroliferi destinati all'attività aeronautica commerciale vengono svolti, nei singoli aeroporti, direttamente dalle compagnie petrolifere ovvero per il tramite di apposite società di servizi. Abitualmente l'attività viene effettuata per mezzo di autobotti che trasportano il

carburante da depositi localizzati nei pressi dell'aeroporto sino all'aeromobile. In alcuni scali, peraltro, sono stati realizzati impianti che consentono, tramite l'impiego di un sistema idrante, di caricare il carburante a bordo degli aerei senza l'impiego delle autobotti.

Evidenti ragioni di sicurezza, nonché le limitazioni di spazio nell'area aeroportuale, stanno alla base del regime per il quale il servizio può essere effettuato solo da imprese previamente autorizzate a svolgere la propria attività all'interno dell'aeroporto. Gli elevati investimenti necessari per intraprendere l'attività rendono conveniente per un'impresa accedere al mercato solo in presenza di una domanda di carburante sufficientemente elevata. Per contenere i costi fissi e di gestione, nei principali scali europei e nordamericani le imprese petrolifere, talvolta insieme ad altri soggetti quali ad esempio compagnie aeree ed enti di gestione aeroportuali, operano congiuntamente, solitamente tramite un'impresa comune.

Le caratteristiche normative ed economiche del mercato fanno sì che il servizio di stoccaggio e messa a bordo del carburante sia fornito nella generalità degli aeroporti da pochi operatori e in taluni casi, rappresentati dagli scali con minore traffico, da una sola impresa.

Nell'ottobre 1994 è stata comunicata all'Autorità, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, un'operazione articolata nelle seguenti fasi: la società Tamoil avrebbe acquistato una quota, pari a quella degli altri soci, della società Ram-Rifornimenti Aeroporti Milanesi Srl, che svolge attività di stoccaggio e messa a bordo di prodotti petroliferi nell'aeroporto di Milano Malpensa. Ram, a sua volta, avrebbe assunto il controllo delle società Mars-Milan Airport Refuelling Service Srl e Totam Srl, che svolgono le stesse attività nell'aeroporto di Milano Linate, in vista di una successiva incorporazione.

L'operazione, a seguito della quale Ram veniva a essere controllata congiuntamente dalle società petrolifere Tamoil, Elf, Fina, Kuwait, Shell e Total, avrebbe consentito a queste ultime la gestione comune dell'attività di stoccaggio e messa a bordo di prodotti petroliferi per aviazione negli aeroporti di Milano Linate e Malpensa. In particolare nell'aeroporto di Linate, dove le società Fina, Kuwait e Shell, da una parte e le società Elf, Tamoil e Total dall'altra, stoccavano e distribuivano i propri prodotti attraverso, rispettivamente, le società Mars e Totam, a seguito dell'operazione sarebbe stato presente un unico operatore, l'impresa comune Ram. Nell'aeroporto di Malpensa, ove Ram già svolgeva la propria attività per le società Elf, Fina, Kuwait, Shell e Total, dopo l'operazione essa avrebbe agito anche a favore di Tamoil.

L'Autorità, accertato che la società Ram poteva essere considerata un'impresa comune cooperativa, idonea a coordinare il comportamento concorrenziale delle compagnie petrolifere socie, nel febbraio 1995 ha avviato un procedimento istruttorio volto a verificare eventuali violazioni del divieto delle intese

restrittive della concorrenza. Dato che l'attività di rifornimento riguarda quasi esclusivamente il cosiddetto *jet fuel*, le valutazioni dell'Autorità si sono concentrate sui servizi di erogazione e sulla commercializzazione di questa tipologia di combustibile. Sulla base dell'analisi delle possibilità di sostituzione dal lato della domanda, sono stati individuati due mercati geografici rilevanti, costituiti rispettivamente dagli scali di Milano Linate e Milano Malpensa.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che per i vettori aerei, utilizzatori finali del servizio, non costituiva elemento di rilievo che il rifornimento fosse effettuato direttamente dalle singole compagnie petrolifere ovvero per il tramite dell'impresa comune, rimanendo in vigore i rapporti contrattuali di fornitura tra essi e le imprese socie di Ram. Nel corso dell'indagine, l'Autorità ha accertato che non esiste alcuno ostacolo per le imprese concorrenti dei soci di Ram ad avvalersi dei servizi di quest'ultima a prezzi equi; a tale proposito, lo statuto della società esplicitamente prevede che il servizio possa essere effettuato anche per conto terzi. I rappresentanti di Ram hanno infine specificato che non esiste alcuna preclusione a che altri soggetti possano divenire soci dell'impresa comune. L'Autorità non ha riscontrato elementi che portassero a ritenere che Ram avrebbe svolto un ruolo di coordinamento dell'attività di vendita di carburante alle compagnie aeree e, non rilevando violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, ha deliberato nel luglio 1995 la chiusura dell'istruttoria.

Produzione e prima commercializzazione del bitume

RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL

Il procedimento istruttorio è stato avviato in seguito a una denuncia della International Broker Srl, società attiva nell'intermediazione di bitume e di altri prodotti petroliferi. Nello svolgimento della sua attività International Broker, su mandato di alcuni utilizzatori finali di bitume, si impegna a contattare i rivenditori presenti sul mercato e a ordinare per i propri clienti il carico di bitume alla miglior quotazione offerta. Nel dicembre 1994 la società denunciava che, a partire dal marzo 1993, la società Raffineria di Roma Spa si era sostituita alle società petrolifere sue azioniste - le società Fina Italiana Spa, Monteshell Spa, Isab Spa - nell'attività di commercializzazione del bitume da essa prodotto, precedentemente svolta autonomamente da ciascuna di esse, e che, a seguito di ciò, si erano verificati un progressivo livellamento dei prezzi finali praticati dai rivenditori e un aumento dei prezzi del bitume franco stabilimento.

Nel corso dell'istruttoria è stato considerato quale mercato rilevante quello dell'attività di produzione e di prima commercializzazione del bitume di tipo standard, a causa dell'assenza di prodotti sostituti, dal punto di vista tecnico o economico, per i suoi principali utilizzi (pavimentazione stradale e impermeabilizzazione nell'edilizia civile e industriale). Tenuto conto della rilevanza dei costi di trasporto

del prodotto rispetto al prezzo finale, l'estensione geografica del mercato rilevante è stata delimitata all'Italia centro-meridionale.

L'istruttoria è stata condotta nei confronti della società Raffineria di Roma Spa, delle società Fina Italiana Spa, Monteshell Spa e Isab Spa, sue azioniste, e di Monteshell Bitumi Srl e Erg Petroli Spa, controllate rispettivamente da Monteshell e Isab². Le tre imprese azioniste cedevano il bitume di propria spettanza, derivante dall'attività di raffinazione presso Raffineria di Roma, a quest'ultima, che si occupava della sua commercializzazione. Nell'ambito dell'istruttoria è stato accertato che le parti avevano realizzato un accordo volto a fissare un prezzo uniforme di cessione del bitume a Raffineria di Roma e a ripartire le quote di vendita di ciascun socio secondo un criterio predefinito. Tale sistema veniva coordinato da un Centro vendite bitume presso la Raffineria di Roma, che assegnava a ciascun azionista una quota della produzione totale prevista su base mensile, tendenzialmente corrispondente alla sua quota di partecipazione al capitale sociale di Raffineria di Roma. Il prezzo unitario praticato ai tre fornitori, uguale per tutti, veniva calcolato facendo riferimento al fatturato globale mensile realizzato nelle vendite di bitume, attraverso una media ponderata dei prezzi giornalmente praticati dalla Raffineria ai rivenditori.

L'Autorità ha constatato che le concrete modalità di attuazione dell'intesa, qui descritte, differivano significativamente rispetto a quanto previsto dall'accordo a essa comunicato nel giugno 1993 dalle stesse parti e per il quale era stato deciso di non avviare alcuna istruttoria

La restrizione della concorrenza tra le parti, realizzata attraverso il sistema di cessione del bitume a Raffineria di Roma, è stata ritenuta di entità consistente, tenuto conto dell'importanza delle imprese interessate nel settore petrolifero e della quota di mercato complessivamente detenuta nel mercato rilevante.

Nel corso del procedimento le parti hanno proposto alcune modifiche dell'accordo, che sono state peraltro ritenute insufficienti a eliminare gli aspetti restrittivi della concorrenza. Inoltre, esse hanno richiesto un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. L'Autorità ha tuttavia

² Isab ha incorporato, il 21 dicembre 1995, la controllata Erg Petroli Spa e ne ha assunto la denominazione sociale. Monteshell Spa, con effetto dal 1° gennaio 1995, è stata fusa per incorporazione nella controllante Shell Italia Spa.

³ Nella comunicazione del 1993 i soci di Raffineria di Roma si erano limitati a sottoporre al vaglio dell'Autorità le distinte decisioni di Erg, Monteshell e Fina, di cedere, ciascuna per proprio conto e a condizioni da concordarsi separatamente, il bitume di propria spettanza, raffinato presso Raffineria di Roma, a quest'ultima. Raffineria di Roma avrebbe provveduto a rivenderlo sul mercato tramite una propria organizzazione e con un'autonoma politica commerciale.

ritenuto che non sussistessero i requisiti necessari per un'autorizzazione, facendo in particolare riferimento all'assenza di una accertata relazione di necessità tra le restrizioni della concorrenza riscontrate, relative alla determinazione del prezzo di cessione del bitume dai soci a Raffineria di Roma e ai criteri di assegnazione delle quote di produzione, e gli asseriti miglioramenti nella successiva fase di distribuzione del bitume. E' stato osservato che la riduzione dei costi di commercializzazione, ottenuta mediante la concentrazione dell'attività in un unico soggetto, avrebbe potuto essere realizzata anche sulla base di rapporti bilaterali tra ciascun socio fornitore e Raffineria di Roma, senza richiedere l'introduzione di vincoli sul prezzo e sulle quote di cessione.

Distribuzione di prodotti bunker in ambito portuale

FINA ITALIANA-ITALPETROLI

Nel novembre 1995 l'Autorità, in seguito a una segnalazione effettuata dalla società Fina Italiana Spa, ha avviato un'istruttoria nei confronti della Compagnia Italtroli Spa per presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Italtroli gestisce un deposito costiero di prodotti petroliferi a Civitavecchia ed è l'unica titolare di una concessione per l'esercizio di un oleodotto utilizzato per il rifornimento di prodotti bunker (carburante o combustibili) alle navi nel porto di Civitavecchia. Un'ordinanza emanata dalla Capitaneria di Porto di Civitavecchia impone per il rifornimento di prodotti bunker, dall'agosto 1994, il caricamento diretto delle bettoline dal terminale dell'oleodotto di proprietà della società Italtroli, vietando nel contempo, a eccezione di alcuni casi particolari, l'utilizzo di autobotti. Attualmente Italtroli, a parere della società denunciante, rappresenta l'unico operatore in grado di poter svolgere il servizio di deposito e movimentazione di prodotti bunker nel porto di Civitavecchia e detiene una posizione dominante nel mercato.

Italtroli avrebbe abusato di tale posizione opponendo una serie di difficoltà e di silenzi alle richieste della società Fina di stabilire condizioni per il transito dei propri prodotti attraverso l'oleodotto. Tali comportamenti, adottati senza giustificati motivi, avrebbero di fatto estromesso Fina dal mercato del bunkeraggio nel porto di Civitavecchia. A tale proposito, la società denunciante dichiarava di non avere più avuto la possibilità, dall'entrata in funzione dell'oleodotto nell'agosto 1994, di continuare l'attività di commercializzazione di prodotti bunker nel porto di Civitavecchia, se non per servizi di rifornimento per i quali l'oleodotto gestito da Italtroli non era utilizzabile.

In ragione della posizione del porto di Civitavecchia, decentrata rispetto alle principali rotte internazionali, l'Autorità ha individuato come mercato rilevante quello dei servizi di bunkeraggio effettuati per le navi commerciali, che trasportano merci e passeggeri nel porto. L'istruttoria, ancora in corso, è volta

ad accertare se i comportamenti di Italtipetroli configurino violazioni del divieto di abuso di posizione dominante.

Distribuzione di carburanti per autotrazione

AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ

Nel marzo 1996 l'Autorità, a seguito di una comunicazione ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 effettuata dalla società Agip Petroli Spa, ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Italia Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, API-Anonima Petroli Italiana Spa e Som Spa per presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

La comunicazione riguardava alcuni accordi di permuta di complessi aziendali conclusi tra Agip Petroli e le altre società menzionate durante gli anni 1993-94. Attraverso tale sistema le parti intendevano realizzare cessioni reciproche di impianti di distribuzione di carburante al fine di razionalizzare la propria attività di distribuzione di carburante nel territorio. L'Autorità ha avviato l'istruttoria ritenendo che tali accordi consentano di definire in modo concertato la presenza di ciascuna compagnia petrolifera nei diversi mercati locali.

Fertilizzanti

Caratteristiche del settore

La legge 19 ottobre 1984, n. 748, che disciplina la commercializzazione dei fertilizzanti, all'articolo 2 definisce concime "qualsiasi sostanza, naturale o sintetica, minerale od organica, idonea a fornire alle colture l'elemento o gli elementi chimici della fertilità a queste necessarie per lo svolgimento del loro ciclo vegetativo e produttivo". I concimi minerali si definiscono semplici se contengono un solo elemento chimico fra azoto, fosforo e potassio, complessi o composti in caso contrario. A seconda del numero di elementi di base contenuti, si distingue tra concimi binari e ternari (denominati anche NPK, in quanto contengono azoto, fosforo e potassio).

I concimi minerali sono stati per lungo tempo soggetti al controllo del Comitato interministeriale prezzi, che ne fissava il prezzo massimo di vendita. Il sistema dei prezzi amministrati è stato abolito con delibera del Comitato interministeriale per la politica economica del 3 agosto 1993.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, sia in Italia che nel resto dell'Europa occidentale è stato dato corso a un processo di razionalizzazione della produzione di concimi minerali, che ha comportato il disimpegno totale o parziale di molte imprese, tra cui l'impresa britannica ICI, l'impresa tedesca BASF e

l'impresa olandese DSM, con un conseguente sensibile aumento del grado di concentrazione. Tale evoluzione del mercato, che ha interessato soprattutto la produzione di concimi ternari NPK, non ha peraltro comportato l'eliminazione totale della sovracapacità che caratterizzava il settore.

In Italia Enichem Agricoltura, primo operatore nel settore dei fertilizzanti, nel periodo 1991-1994 ha ridotto di circa il 70% la propria capacità produttiva. Le altre imprese italiane attualmente attive nel mercato dei concimi minerali sono di piccole dimensioni e producono, tipicamente, NPK a basso contenuto di azoto.

La distribuzione del prodotto agli utilizzatori finali avviene prevalentemente tramite tre tipi di operatori: i Consorzi Agricoli Provinciali, per un valore corrispondente a circa il 40% del consumo nazionale; le cooperative agricole e i gruppi di acquisto, per il 15%; i grossisti e dettaglianti, per il 35%. La vendita diretta ai produttori agricoli è del tutto marginale. Sino al 1991 i Consorzi agricoli provinciali acquistavano congiuntamente i concimi, attraverso l'organizzazione di categoria Federconsorzi, messa in liquidazione in quell'anno, da Enichem Agricoltura, tramite un rapporto di esclusiva.

Gli interventi dell'Autorità

ITALCHIMICAGVM-ENICHEMAGRICOLTURA

L'Autorità ha concluso nel luglio 1995 un'istruttoria avviata, in seguito alla denuncia di due imprese produttrici di fertilizzanti chimici, per accertare un presunto abuso di posizione dominante da parte della società Enichem Agricoltura Spa. La denuncia era stata sottoposta sia all'Autorità che alla Commissione Europea; quest'ultima, peraltro, ha ritenuto che essa non presentasse un interesse comunitario sufficiente a giustificare il proseguimento dell'istruzione della pratica in sede comunitaria.

A giudizio delle società denuncianti, Enichem Agricoltura deterrebbe ormai da tempo una posizione dominante sul mercato italiano dei concimi ternari NPK; tale posizione, a seguito della fusione con Agrimont Spa avvenuta in corrispondenza della creazione, nel 1989, di Enimont Spa, si sarebbe ulteriormente rafforzata. Enichem Agricoltura avrebbe abusato di tale posizione, soprattutto fra il 1990 e il 1992, praticando una politica di prezzi indipendente da vincoli di bilancio. La politica commerciale di Enichem Agricoltura sarebbe stata, nel periodo in questione, quella di praticare un prezzo per i concimi NPK non sufficiente a coprire i costi sostenuti, e di concedere ai propri clienti sconti e premi di produzione e di fedeltà. La condotta di Enichem Agricoltura sarebbe stata favorita dalle sovvenzioni pubbliche che avrebbero consentito di ripianare le consistenti perdite accumulate.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che Enichem Agricoltura, primo operatore in Italia nel settore dei concimi minerali, deteneva nel periodo 1991-93 una quota di mercato particolarmente elevata, sensibilmente maggiore di quella del secondo operatore. Tuttora l'impresa dispone di una gamma completa di prodotti ed è, almeno parzialmente, integrata a monte.

Nel valutare la posizione sul mercato di Enichem Agricoltura è stata attribuita una rilevanza determinante ai rapporti contrattuali di acquisto/fornitura esistenti tra essa e Federconsorzi fino alla messa in liquidazione di quest'ultima. Tali rapporti hanno consentito all'impresa un accesso agevole ai canali distributivi di Federconsorzi, diffusi su tutto il territorio nazionale, e un contenimento degli investimenti nella propria rete di vendita.

Le conseguenze derivanti dalle relazioni contrattuali esistenti fra Enichem Agricoltura e Federconsorzi sono state apprezzabili sino alla fine dell'esercizio 1990; gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria hanno consentito all'Autorità di accertare una posizione dominante di Enichem Agricoltura sul mercato solo sino a tale data. Successivamente, Enichem Agricoltura ha instaurato rapporti commerciali direttamente con i singoli consorzi agrari, ma dall'analisi delle convenzioni essa appare avere perso la capacità di imporre condizioni di favore per i propri prodotti.

Conseguentemente, la valutazione da parte dell'Autorità del carattere abusivo dei comportamenti denunciati avrebbe dovuto limitarsi al periodo assai breve decorso dall'entrata in vigore della legge n. 287/90 (14 ottobre 1990) alla fine dell'esercizio 1990.

In considerazione dell'estrema brevità dell'arco temporale in cui potevano assumere rilevanza le infrazioni della normativa a tutela della concorrenza, è venuto meno l'interesse da parte dell'Autorità a esprimersi in merito all'eventuale esistenza di un'infrazione. Tale interesse, nei casi in cui l'infrazione sia cessata al momento della decisione o dell'avvio del procedimento istruttorio, è fondato sull'esigenza di assicurare comunque la valutazione giuridica di determinati comportamenti al fine di disincentivare l'adozione in futuro di comportamenti analoghi. Questa esigenza non è stata riscontrata nel caso in questione in virtù del fatto che la tipologia dei comportamenti denunciati non permetteva di raggiungere una decisione sulla loro illiceità in quanto la loro durata, estremamente contenuta, ne impediva una corretta valutazione. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità ha ritenuto di chiudere il procedimento istruttorio.

Prodotti farmaceutici

Gli interventi dell'Autorità

Con successive leggi finanziarie, a partire dal 1994, è stato avviato in Italia un processo di riforma della politica sanitaria che ha tra i suoi principali obiettivi il contenimento della spesa pubblica per farmaci. Nel settembre 1994 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore farmaceutico al fine di contribuire, nella consapevolezza del superiore interesse alla tutela della salute e delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, alla riforma in corso individuando le possibilità di promozione della concorrenza e di rimozione di vincoli alla libertà di iniziativa economica nel settore.

Nel corso del 1995 sono stati effettuati due interventi di segnalazione, riguardanti rispettivamente le misure da adottare per favorire la diffusione in Italia dei farmaci generici e la normativa in materia di emoderivati (PARERE SUI FARMACI GENERICI; SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI EMODERIVATI).

Parere sui farmaci generici

Nell'ottobre 1995 è stato inviato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e ai Ministri della Sanità, del Bilancio e dell'Industria un parere circa le misure necessarie per consentire e agevolare lo sviluppo dell'offerta dei farmaci cosiddetti "generici" in Italia. Il farmaco generico è l'imitazione di un prodotto farmaceutico originale per il quale è venuta meno la protezione brevettuale. Si tratta pertanto di un bene potenzialmente producibile da un ampio numero di imprese, con costi relativamente ridotti.

Il generico può essere immesso in commercio senza la necessità di ricorrere a un marchio commerciale, sotto la cosiddetta Denominazione Comune Internazionale (DCI). Nella pratica, però, il diverso grado di sviluppo dei prodotti generici a livello internazionale ha portato alla formazione di tre grandi categorie di generici: imitazioni con marchio (cosiddetti *branded generics*), generici commercializzati sotto la DCI seguita dal nome del produttore, fino ad arrivare al generico puro, o *unbranded*.

L'offerta di farmaci generici solitamente comporta una riduzione dei prezzi sul mercato per i prodotti caratterizzati dallo stesso principio attivo e, più in generale, per i prodotti sostituiti da un punto di vista terapeutico. In Italia peraltro alcune inadeguatezze del quadro normativo hanno ostacolato la

diffusione dei farmaci generici e i connessi benefici effetti in termini di prezzi. Le imitazioni con marchio, che sono l'unico tipo di generici commercializzato in Italia, pur essendo prodotti del tutto indifferenziati dalle corrispondenti specialità medicinali sono state sinora immesse in vendita a un prezzo simile, e a volte superiore, a quello di queste ultime.

Lo sviluppo dell'offerta di farmaci generici in Italia potrebbe favorire la determinazione di prezzi di riferimento da utilizzare come limite per il rimborso da parte dello Stato delle spese per l'acquisto di farmaci. Il passaggio dall'attuale sistema di determinazione del prezzo di vendita dei farmaci (basato sul prezzo medio europeo) a un sistema basato su prezzi di riferimento permetterebbe di contenere la spesa pubblica entro livelli predeterminati e di liberalizzare, al tempo stesso, il prezzo di vendita del prodotto, affidandone la determinazione alle forze concorrenziali.

Un efficiente sviluppo della produzione di farmaci generici richiede, come preconditione, un mercato maturo, caratterizzato da adeguati incentivi alla ricerca scientifica e tecnologica. Il prodotto generico, infatti, presuppone l'introduzione della specialità e in genere si afferma solo per quelle che hanno raggiunto un elevato grado di diffusione. Pertanto, un'efficace protezione brevettuale rappresenta una condizione fondamentale per lo sviluppo dei prodotti generici, incentivando l'introduzione di prodotti innovativi che successivamente potranno a loro volta consentire la produzione di farmaci generici. All'importanza della protezione brevettuale si associa la necessità che le informazioni sulla data di scadenza dei brevetti che proteggono i principi attivi farmaceutici siano facilmente accessibili ai concorrenti potenziali.

Tenuto conto di questi aspetti, nel parere l'Autorità ha osservato che la legge 19 ottobre 1991, n. 349 ha consentito, sino all'entrata in vigore del Regolamento CEE n. 1768/92⁴, che in Italia la protezione brevettuale per un rilevante numero di specialità terapeutiche venisse garantita per un periodo sensibilmente più lungo di quello prevalente in altri paesi europei e previsto dallo stesso Regolamento CEE. E' inoltre assente un adeguato sistema di informazione circa le scadenze della protezione brevettuale per i farmaci.

Il prodotto generico, inoltre, può affermarsi solo dove sia data ampia e completa informazione ai medici, ai farmacisti e ai consumatori finali, da parte degli organi del Servizio Sanitario Nazionale riguardo ai prezzi e all'effettivo grado di sostituibilità dei prodotti. Per consentire la sostituzione delle specialità aventi gli stessi effetti terapeutici con il prodotto generico, è indispensabile un'adeguata

⁴ Regolamento CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, n. 1768/92, GUCE L 182 del 2 luglio 1992.

normativa a garanzia della piena fungibilità del generico con la corrispondente specialità medicinale la cui protezione brevettuale è scaduta. In sua assenza, risulta difficile e rischioso per il medico prescrivere il generico, così come per il Servizio Sanitario Nazionale includerlo nel Prontuario Terapeutico.

A questo riguardo, è stato osservato che la mancanza di una esplicita definizione di farmaco generico nella normativa italiana rappresenta un problema di rilievo. E' stata inoltre sottolineata l'opportunità che l'eventuale esistenza di un farmaco generico nell'ambito di una classe terapeutica e di prodotto venga evidenziata, così da agevolare la commercializzazione.

D'altro canto, i tempi medi di registrazione di un farmaco in Italia sono molto lunghi e assai superiori a quelli previsti per legge (120 giorni). Tali tempi gravano in eguale misura sulla registrazione di nuove specialità e su quella di un generico o di un farmaco il cui principio attivo è già commercializzato nel mercato europeo o nazionale, finendo per ostacolare l'affermazione di nuovi prodotti sul mercato. L'Autorità ha auspicato, dato questo contesto, l'introduzione della possibilità di avviare le procedure di registrazione anche durante il periodo di copertura brevettuale o in prossimità della sua scadenza.

Infine, la diffusione di prodotti meno costosi, a parità di effetti terapeutici, richiede la predisposizione di adeguati incentivi per medici e farmacisti a tenere conto, al momento della prescrizione, delle esigenze di contenimento della spesa, pubblica e privata, per l'acquisto dei farmaci. Attualmente, la previsione per grossisti e farmacisti di un margine proporzionale al prezzo finale di vendita rende relativamente meno remunerativa la vendita di un farmaco a basso prezzo nel caso in cui sia disponibile un farmaco equivalente a prezzo più elevato.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità nel parere inviato alle autorità competenti nell'ottobre 1995 ha segnalato l'opportunità di adottare, nell'ambito del processo di riforma della regolamentazione del settore farmaceutico, iniziative normative volte a consentire un maggiore sviluppo dei farmaci generici. In particolare, essa ha auspicato:

a) una chiara definizione normativa della categoria di prodotto generico per consentire una sicura identificazione di questo tipo di farmaci rispetto alle corrispondenti specialità medicinali. Tale intervento rappresenta il presupposto per assicurare la necessaria e rapida classificazione, per classe terapeutica, dei farmaci esistenti al fine di agevolare la conoscenza della sostituibilità fra specialità e generici;

b) la possibilità di consentire l'avvio delle procedure di registrazione di un farmaco generico prima della scadenza del brevetto che tutela il principio attivo corrispondente, nonché la previsione

di procedure che consentano il rispetto dei termini di legge per l'autorizzazione all'immissione in commercio;

c) l'eliminazione degli effetti determinati dalla legge n. 349/91, in termini di copertura brevettuale eccedente il periodo massimo previsto dal Regolamento CEE n. 1768/92, non coerenti con i principi in esso stabiliti;

d) l'estensione delle previsioni normative contenute nel Regolamento CEE n. 1768/92, dirette a garantire trasparenza informativa e certezza sulle caratteristiche e durata del prolungamento della copertura brevettuale dei farmaci, alla copertura brevettuale di tutti i farmaci attualmente commercializzati;

e) l'introduzione di adeguati incentivi nella prescrizione e nella vendita dei farmaci generici.

La legge 28 dicembre 1995, n. 550, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria per il 1996), ha recepito alcune indicazioni contenute nel parere dell'Autorità, pur senza accogliere il suggerimento relativo all'eliminazione degli effetti determinati dalla legge n. 349/91. Essa prevede che il Ministro della Sanità possa autorizzare, su domanda, l'immissione in commercio quali generici di tutti i farmaci la cui formulazione non sia protetta da brevetto o dal certificato protettivo complementare di cui alla legge n. 349/91 e al Regolamento CEE n. 1768/92. I farmaci generici vengono identificati dalla denominazione generica del principio attivo ovvero dalla denominazione del farmaco, seguita dal nome del titolare dell'autorizzazione (articolo 2, comma 130).

La stessa disposizione contiene principi generali riguardanti l'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci generici. In particolare, il Ministro della Sanità è tenuto a emanare un regolamento concernente tale autorizzazione. La Commissione unica del farmaco dovrà esprimere le proprie valutazioni circa la domanda di immissione in commercio, anche ai fini della classificazione dei farmaci nel Prontuario Terapeutico entro novanta giorni dalla presentazione della domanda stessa. Il Ministro della Sanità è tenuto ad adottare il provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio entro i successivi trenta giorni. I prezzi dei farmaci generici, la cui autorizzazione all'immissione in commercio sia stata rilasciata dopo il 1° gennaio 1996 verranno pubblicati dal CIPE nella Gazzetta Ufficiale.

L'obbligo a carico del medico di informare l'assistito circa l'esistenza di un farmaco il cui prezzo è più basso rispetto a quello del medicinale prescritto nonché l'emanazione di un regolamento specifico concernente l'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci generici rispecchiano il parere

dell'Autorità circa alcune delle condizioni per favorire l'introduzione e lo sviluppo di farmaci generici su larga scala.

Segnalazione sulla normativa in materia di emoderivati

I prodotti emoderivati consentono il trattamento indispensabile e spesso salvavita di molte patologie congenite e acquisite. Ai fini della tutela della salute, peraltro, sono necessari adeguati controlli sulla qualità del plasma e dei suoi derivati durante l'intero ciclo di produzione.

Il processo produttivo si sviluppa attraverso diverse fasi. Il sangue, appena donato, viene analizzato e separato nei suoi componenti principali: globuli rossi, piastrine e plasma. Dopo la separazione dei componenti principali, il plasma viene subito congelato in sacche sterili ed è la materia prima del ciclo di produzione degli emoderivati. Il fabbisogno nazionale di plasma è di circa 1.200.000 litri annui, mentre il plasma raccolto in Italia annualmente ammonta a circa 400.000 litri (la parte rimanente dei consumi interni è soddisfatta da importazioni di prodotto finito e di plasma lavorato successivamente in impianti localizzati in Italia). Il plasma raccolto in Italia, ai sensi della legge 4 maggio 1990, n. 107, è di proprietà pubblica e la sua lavorazione può avvenire esclusivamente sul territorio nazionale.

Le diverse tecnologie disponibili per la produzione di emoderivati conducono a differenti risultati, non solo in termini di qualità, ma anche di tipologia dei prodotti. In Italia, le tecnologie utilizzate dai centri di produzione autorizzati alla lavorazione del plasma, pur consentendo di soddisfare una parte consistente dei consumi interni, non permettono di produrre l'intera gamma degli emoderivati. Le barriere all'entrata nel settore degli emoderivati sono considerevoli. Da un lato, gli investimenti iniziali sono in massima parte costituiti da costi irrecuperabili; inoltre, si deve considerare la copertura brevettuale assicurata ai processi di produzione e la reputazione necessaria per poter operare su larga scala. Da numerosi anni in Italia non si registra l'entrata di nuovi concorrenti nel mercato; viceversa, è in atto da tempo un processo di concentrazione fra gli operatori.

L'Autorità ha effettuato nel gennaio 1996 una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito ad alcune disposizioni contenute nella legge n. 107/90 suscettibili di produrre ingiustificate distorsioni nel funzionamento del mercato. Tale legge regola le attività di donazione, importazione e lavorazione del sangue, del plasma e dei loro derivati, avendo quali obiettivi principali il raggiungimento dell'autosufficienza nazionale con riferimento alla produzione di sangue e plasma e la tutela della sicurezza del ciclo di lavorazione. La normativa prevede che il Servizio Sanitario Nazionale ceda in conto lavorazione a imprese previamente autorizzate il plasma per la trasformazione in emoderivati; i prodotti finiti vengono successivamente trasferiti al sistema sanitario pubblico.

L'articolo 10, comma 3, della legge, nel definire i criteri cui deve attenersi il Ministero della Sanità nell'individuazione delle imprese per il frazionamento del plasma e la produzione di emoderivati, dispone che "...i centri di frazionamento devono essere dotati di adeguate dimensioni, essere ad avanzata tecnologia, avere lo stabilimento idoneo a ricomprendere il ciclo completo di frazionamento e di produzione sul territorio nazionale ed essere in grado di produrre almeno albumina, immunoglobuline di terza generazione e concentrati dei fattori della coagulazione, secondo le più moderne conoscenze relative alla sicurezza trasfusionale del paziente ricevente". L'Autorità ha rilevato che tale norma impedisce a un'impresa di lavorare il plasma di provenienza nazionale nel caso in cui essa non sia in grado di realizzare l'intero ciclo produttivo in Italia.

Tale restrizione non risulta giustificabile da un punto di vista tecnico e non garantisce di per sé un migliore controllo della lavorazione del plasma e una maggiore affidabilità e sicurezza dei prodotti finiti. Essa pertanto non appare necessaria per assicurare la realizzazione degli interessi generali alla cui tutela la legge n. 107/90 è preposta. L'Autorità ha inoltre rilevato che le caratteristiche economiche del settore rendono del tutto improbabili investimenti volti alla realizzazione di nuovi impianti produttivi nel breve-medio termine. I requisiti richiesti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività finiscono in tal modo per proteggere le imprese nazionali esistenti non solo dalla concorrenza di imprese che svolgono l'attività al di fuori del territorio nazionale, ma anche da potenziali concorrenti che decidessero di operare in Italia.

Nella segnalazione l'Autorità si è anche soffermata sugli effetti della normativa vigente per le strutture pubbliche (e, in via indiretta, per i consumatori). Il ruolo privilegiato concesso al Servizio Sanitario Nazionale dalla legge n. 107/90, consistente nella riserva sulla raccolta del plasma e quindi sulla disponibilità dei relativi emoderivati, viene ridimensionato dal potere contrattuale che i vincoli posti dall'articolo 10 finiscono per creare a favore dell'unico operatore, il gruppo Marcucci, in grado di effettuare l'intero ciclo produttivo in Italia.

Cemento e calcestruzzo

Gli accordi SIPAC

Il procedimento, concluso nel marzo 1996, era stato avviato dall'Autorità a seguito dell'acquisizione, nell'ambito di un'istruttoria riguardante un abuso di posizione dominante relativo alle vendite di cemento in Sardegna (TEKAL-ITALCEMENTI), di documenti relativi ad alcuni accordi fra imprese operanti nella produzione di cemento e di calcestruzzo che presentavano profili di possibile contrasto con l'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90. Gli accordi riguardavano le tre principali imprese produttrici di cemento in Italia (le società Italcementi Spa, Unicem Spa, Cementir Spa, di seguito

I-U-C), il principale produttore di calcestruzzo, Calcestruzzi Spa, e la Società Italiana per le Promozioni e Applicazioni del Calcestruzzo Spa-Sipac.

Quest'ultima, posta in liquidazione con delibera assembleare del 25 gennaio 1995, era stata costituita nel 1987 da Calcestruzzi e da società controllate da Italcementi e Unicem. Successivamente anche Cementir e altri produttori di cemento avevano acquisito partecipazioni nella società. Il ruolo delle imprese cementiere I-U-C nella gestione di Sipac era determinante. Tali imprese partecipavano infatti attivamente alla gestione ordinaria della società; la composizione stessa del Consiglio di amministrazione di Sipac prevedeva una partecipazione paritetica di Calcestruzzi e dei tre produttori di cemento.

In seguito alla costituzione di Sipac, le parti avevano stipulato una serie di convenzioni e contratti. Le imprese cementiere I-U-C si erano impegnate solidalmente a fornire (o far fornire) a Calcestruzzi e alle società da questa controllate tutto il fabbisogno di leganti idraulici (calci idrauliche e leganti bianchi esclusi) per la produzione di calcestruzzo sull'intero territorio nazionale. A sua volta Calcestruzzi si impegnava, anche per le sue controllate, ad acquistare da I-U-C o da fornitori da essi indicati almeno l'80% del proprio fabbisogno annuo di leganti idraulici. Tali forniture sarebbero state eseguite per il tramite della società Sipac, che avrebbe agito come commissionaria di Calcestruzzi per l'acquisto di leganti idraulici.

A fronte dell'obbligazione di Calcestruzzi, le imprese cementiere I-U-C dovevano praticare a essa e alle sue controllate uno sconto fisso sul "prezzo minore pro tempore praticato da Italcementi o da Unicem o da Cementir agli altri loro clienti per forniture di cemento dello stesso tipo nelle singole zone di influenza locale degli impianti della Calcestruzzi o delle sue controllate".

Come accennato in precedenza, il contratto di fornitura prevedeva che le forniture tramite Sipac a Calcestruzzi e alle sue controllate potessero essere effettuate anche tramite altri fornitori indicati dalle società I-U-C. Qualora tali forniture comportassero condizioni economiche diverse da quelle stabilite nel contratto, si sarebbe provveduto a conguaglio a favore o a carico delle imprese cementiere I-U-C.

Con accordi successivi le parti hanno modificato, a partire dal 1993, le modalità di determinazione dello sconto a Calcestruzzi, definendolo in misura pari al 15% della media aritmetica dei prezzi di listino pro tempore dei tre produttori di cemento.

L'istruttoria condotta dall'Autorità ha consentito di accertare che le imprese cementiere I-U-C si sono ripartite le vendite di cemento destinate a Calcestruzzi, nel rispetto di obiettivi congiuntamente stabiliti di equilibrio sul mercato. Inoltre, è stato rilevato che il sistema di determinazione dello sconto da

applicare a Calcestruzzi, nella sua originaria formulazione, comportava la necessità di uno scambio di informazioni tra le imprese cementiere I-U-C circa le migliori condizioni di prezzo da esse praticate in ciascuna area in cui doveva essere rifornita Calcestruzzi. Ogni azione concorrenziale di uno dei tre cementieri che comportasse una riduzione del miglior prezzo offerto sul mercato doveva essere comunicata a Sipac e quindi ai concorrenti. Anche i nuovi criteri di calcolo dello sconto introdotti a partire del 1993, facendo riferimento alla media dei prezzi di listino, comportavano uno scambio di informazioni e una concertazione in materia di prezzi tra i tre produttori di cemento.

La partecipazione alle forniture di Calcestruzzi di altri produttori di cemento indicati da I-U-C, d'altro canto, ha determinato un'allargamento dell'impatto anticoncorrenziale dell'intesa, in quanto anche questi produttori, dovendo rispettare le regole relative alla trasmissione a Sipac di una serie di dati, hanno di fatto contribuito allo scambio di informazioni. Inoltre, numerosi elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria hanno evidenziato che i produttori ammessi alle forniture tramite Sipac hanno accettato di praticare le stesse condizioni di prezzo applicate da I-U-C.

Le risultanze istruttorie hanno anche mostrato che lo scambio di informazioni nell'ambito di Sipac era sicuramente più ampio di quanto necessario per assicurare il regolare svolgimento delle forniture al gruppo Calcestruzzi secondo le previsioni dei contratti. Le imprese cementiere I-U-C, in particolare, avevano accesso tramite Sipac a un sistema di contabilità comune che riguardava non soltanto gli acquisti di cemento effettuati da Calcestruzzi presso I-U-C e gli altri cementieri, ma anche i dati relativi agli acquisti effettuati da Calcestruzzi direttamente sul mercato, senza il tramite di Sipac.

Con riferimento al ruolo svolto da Calcestruzzi, è stato osservato che l'adesione di quest'ultima all'accordo può essere spiegata principalmente in relazione alla prospettiva di ottenere con certezza un vantaggio di costo negli acquisti di cemento rispetto ai suoi concorrenti su tutto il territorio nazionale. Essa, peraltro, ha svolto un ruolo decisivo nel facilitare l'accordo collusivo tra i cementieri in ordine alla ripartizione delle forniture e alla determinazione dei prezzi.

Nell'istruttoria è stato valutato anche un accordo di collaborazione tra le parti relativo all'operatività nel settore del calcestruzzo che prevedeva, a carico di Calcestruzzi, da un lato, e di I-U-C, dall'altro, finanziamenti a favore di Sipac allo scopo di consentire a quest'ultima di effettuare ogni opportuno investimento nel settore del calcestruzzo e delle attività a esso connesse, sia mediante acquisizioni, sia mediante l'avvio di nuove iniziative. L'accordo precisava altresì le modalità di gestione delle eventuali aziende acquisite. Esso risultava funzionale a un coordinamento, tra le parti, delle rispettive posizioni nel mercato del calcestruzzo.

Le risultanze emerse nel corso dell'istruttoria hanno infine evidenziato che, parallelamente allo scioglimento di Sipac, le tre imprese cementiere hanno provveduto a uniformare, attraverso reciproche consultazioni e scambi di corrispondenza, le condizioni contrattuali contenute nei contratti bilaterali stipulati tra I-U-C e Calcestruzzi.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti analizzati nel corso dell'istruttoria, posti in essere da Italcementi, Unicem, Cementir e Calcestruzzi, costituissero violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, trattandosi di intese suscettibili di falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati del cemento e del calcestruzzo. Essa ha inoltre rilevato che gli altri produttori di cemento che hanno accettato di partecipare alle forniture di Calcestruzzi tramite Sipac hanno contribuito a facilitare il raggiungimento degli accordi in violazione dell'articolo 2, comma 2, consentendo un ampliamento del loro impatto lesivo della concorrenza. Anche la concertazione tra le imprese I-U-C, in seguito allo scioglimento di Sipac, delle condizioni contrattuali da utilizzare nei rapporti con Calcestruzzi è stata ritenuta in violazione della legge n. 287/90.

In ordine alla gravità delle infrazioni riscontrate, l'Autorità ha osservato che le violazioni al divieto di porre in essere intese restrittive della concorrenza sono state realizzate dalle imprese oggetto del procedimento a diverso titolo e con diversi interessi e benefici. In particolare, l'Autorità ha rilevato che Italcementi, Unicem e Cementir hanno rivestito la maggiore responsabilità nella realizzazione delle violazioni accertate e ha irrogato loro una sanzione amministrativa pecuniaria dell'entità, rispettivamente, di 856, 358 e 148 milioni di lire.

Settore Metalmeccanico

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata riscontrata un'intesa restrittiva della concorrenza posta in essere dai principali produttori nazionali di tubi saldati in acciaio (TUBI DALMINE ILVA-GENERAL SIDER ITALIANA-ARVEDI TUBI ACCIAIO) ed è stata condotta un'istruttoria in merito a un'operazione di concentrazione che, come originariamente comunicata dalle parti, risultava suscettibile di ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato mondiale della progettazione, produzione e commercializzazione di impianti di laminazione per tubi senza saldatura (FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI). Inoltre l'Autorità ha valutato, in seguito a una comunicazione effettuata dal commissario liquidatore dell'Efim, la compatibilità con le norme a tutela della concorrenza di un protocollo d'intesa adottato nel 1992 tra Efim e Finmeccanica, che comprendeva un reciproco diritto di prelazione nel caso di cessione di partecipazioni azionarie in società operanti nel settore del materiale ferroviario (EFIM-FINMECCANICA).

Nel dicembre 1995 l'Autorità ha deliberato la chiusura di una istruttoria avviata nei confronti di Tubi Dalmine Ilva Srl, General Sider Italiana Spa e Arvedi Tubi Acciaio Srl in seguito a una segnalazione effettuata, nel marzo dello stesso anno, da una impresa cooperativa attiva nei lavori di metanizzazione di aree urbane nella regione Campania. Nella segnalazione venivano denunciati presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere dai principali produttori nazionali di tubi saldati in acciaio rivestito utilizzati per le opere di metanizzazione (Tubi Dalmine Ilva, General Sider Italiana, Arvedi Tubi Acciaio). In particolare, l'impresa denunciante segnalava: casi di rifiuto immotivato di procedere alla fornitura di tubi; l'impossibilità, a partire dal novembre 1994, di ottenere il rispetto della regolarità delle forniture, comportamento quest'ultimo che risultava attuato da tutti i produttori; offerte di quantitativi limitati, senza certezza sui termini di consegna, che presentavano prezzi finali, al netto dello sconto, superiori di oltre il 40% rispetto a quelli applicati precedentemente; e, infine, sempre a partire dal novembre 1994, la richiesta di garanzie sull'acquisto di nuovi tubi non contemplate normalmente dagli usi commerciali e che impedivano di fatto alla segnalante di rifornirsi presso i principali produttori. Alla segnalazione veniva allegata una serie di documenti, tra cui i listini prezzi delle tre società produttrici, che presentavano una notevole uniformità con riferimento sia alla data di diffusione, sia al livello dei prezzi.

In seguito alla liquidazione di Tubi Dalmine Ilva nel dicembre 1994 e al successivo conferimento dello stabilimento di Taranto alla società Ilva Lamiere e Tubi, nel luglio 1995 l'Autorità ha esteso il procedimento anche nei confronti di quest'ultima società.

Gli elementi di informazione acquisiti nel corso dell'istruttoria hanno evidenziato che le società Tubi Dalmine Ilva (a partire dal 1994, Ilva Lamiere e Tubi), General Sider Italiana e Arvedi Tubi Acciaio hanno realizzato una pluralità di intese, volte a ripartire il mercato attraverso la predeterminazione delle quote di vendita delle singole imprese e a coordinare le politiche di prezzo e le altre condizioni contrattuali. Le intese sono state giudicate in grado di falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza sul mercato nazionale, in considerazione del fatto che le imprese aderenti detenevano complessivamente una quota superiore al 70% del mercato stesso.

L'esistenza di un'intesa volta a fissare le quote di mercato delle imprese oggetto del procedimento è emersa dalla valutazione congiunta di vari elementi probatori, acquisiti sia presso le società produttrici, sia presso l'associazione di categoria Federacciai, sia, infine, sulla base delle dichiarazioni di alcuni produttori rese nel corso delle audizioni. In particolare, documenti acquisiti nel corso dell'istruttoria evidenziano che

le parti avevano provveduto a mettere in comune i dati relativi alle vendite al fine di controllare congiuntamente gli scostamenti rispetto a quote storiche di riferimento concordemente accettate.

Con riferimento al coordinamento dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali, l'Autorità non ha reputato accettabile, sulla base dell'evidenza acquisita, la tesi sostenuta dalle parti per cui il coordinamento tra le imprese coinvolte avrebbe avuto la natura di «indipendente adattamento» alle condizioni di interdipendenza presenti in un mercato oligopolistico. Particolare rilievo, a questo riguardo, hanno avuto le informazioni relative alla realizzazione presso Federacciai di riunioni periodiche nelle quali le imprese discutevano le politiche dei prezzi e i nuovi listini dei tubi in acciaio saldati per condotte.

Il coordinamento dei prezzi e delle altre condizioni contrattuali è stato ritenuto un'infrazione grave del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, tenuto conto della diffusione contestuale di listini identici da parte delle imprese interessate, della presenza di livelli di sconto sostanzialmente omogenei e dell'esistenza di altre condizioni contrattuali uguali tra loro, relative ad esempio alle dilazioni di pagamento e alle spese di trasporto.

In considerazione della durata e gravità delle infrazioni rinvenute, l'Autorità ha stabilito, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura dell'uno per cento del fatturato relativo al prodotto oggetto del procedimento nei confronti delle società Tubi Dalmine Ilva, General Sider Italiana e Arvedi Tubi Acciaio. Tale sanzione non è stata applicata nei confronti della società Ilva Lamiera e Tubi in quanto, avendo quest'ultima aderito all'intesa solo dal 1° dicembre 1994 a seguito dell'acquisizione del ramo d'azienda di Tubi Dalmine Ilva, non sussisteva il requisito della durata dell'infrazione previsto dalla legge per l'applicazione della sanzione pecuniaria.

FIATIMPRESIT/MANNESMANNTECHINT-ITALIMPIANTI

Nel dicembre 1995 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti della società tedesca Mannesmann Demag AG (MD) e della sua controllante Mannesmann AG, della società italiana Italimpianti Spa e della sua controllante Fintecna Spa. Scopo dell'istruttoria era quello di verificare se, nel contesto della privatizzazione di Italimpianti e delle società da questa controllate, l'operazione di concentrazione con cui Mannesmann Demag AG avrebbe acquisito il controllo di Innocenti Santeustacchio Spa (Innse), di Innocenti Engineering Spa, di un ramo d'azienda di Italimpianti Spa e di Italimpianti of America Inc., sarebbe stata tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato della progettazione, produzione e commercializzazione di impianti di laminazione per tubi senza saldatura.

In considerazione della caratteristica di bene intermedio che gli impianti in questione rivestono rispetto alla domanda di tubi, per definire il mercato rilevante ai fini dell'operazione in esame è stato necessario analizzare le relazioni tra le varie tecnologie di laminazione esistenti e i diversi tipi di tubi senza saldatura che ciascuna di esse può produrre. A tal fine, sono state distinte le singole tipologie di tubi prodotti, in base al loro utilizzo finale e tenendo conto delle loro caratteristiche dimensionali. Successivamente sono state identificate le varie tecnologie produttive attualmente in uso e i loro possibili ambiti di sostituibilità. Ciò ha permesso di individuare l'insieme delle tecnologie di laminazione che permettono la produzione delle diverse tipologie di tubi senza saldatura tra loro non sostituibili dal lato della domanda. Particolare attenzione è stata rivolta all'identificazione delle tecnologie sostituibili con l'MPM (*Multistand Pipe Mill*), ovvero la tecnologia di laminazione offerta dalla Innse, società acquisita attiva sul mercato rilevante.

E' stato così individuato, come mercato rilevante del prodotto ai fini del procedimento in questione, l'insieme costituito dalle tre tecnologie denominate «a passo di pellegrino», Plug Mill e MPM utilizzate per la progettazione, produzione e commercializzazione di impianti e di macchinari per la laminazione di tubi senza saldatura di gamma media e alta.

Ai fini della delimitazione del mercato geografico rilevante, si è osservata l'assenza di barriere di tipo amministrativo o legale per il prodotto in questione nonché la limitata entità dei dazi all'importazione (pari al 4,5% per i paesi aderenti all'Organizzazione mondiale per il commercio). E' stato considerato, inoltre, come la scarsa incidenza delle spese di trasporto in rapporto all'alto valore del prodotto e la caratteristica immateriale della fase di progettazione (*know-how* progettuale, disegni, eventuali diritti di privativa industriale) rendano l'impiantistica per tubi senza saldatura un tipico caso di attività esercitabile senza rilevanti limiti territoriali. Anche la domanda di impianti di tubi senza saldatura è apparsa diffusa a livello internazionale, in risposta a un progressivo processo di delocalizzazione degli impianti produttivi dai paesi industrializzati (Europa occidentale, Nord America) ad altre aree, forti produttrici di greggio o limitrofe a giacimenti petroliferi (America Latina, Cina, CSI, Giappone). L'insieme degli elementi raccolti ha condotto a constatare l'assenza di differenze nelle abitudini dei consumatori e nelle caratteristiche dei produttori, consentendo di affermare che, in linea generale, l'ambito geografico del mercato della progettazione e realizzazione di impianti di laminazione di tubi senza saldatura che impiegano tecnologia MPM, Plug Mill e «a passo di pellegrino» debba considerarsi di dimensioni mondiali.

L'analisi si è quindi incentrata sugli effetti che la concentrazione, così come originariamente comunicata all'Autorità, avrebbe prodotto sulla struttura del mercato rilevante. Dalle valutazioni maturate in sede di istruttoria si è rilevato che l'operazione avrebbe determinato la costituzione di una posizione

dominante sul mercato rilevante, tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, limitando le già ridotte capacità competitive degli altri operatori concorrenti e le possibilità di ingresso di potenziali nuovi entranti. Diversi elementi concordavano in tal senso: la posizione di assoluta preminenza che la nuova entità derivante dalla concentrazione avrebbe assunto sul mercato rilevante; il fatto che con l'operazione in oggetto sarebbe entrata nella disponibilità di Mannesmann la tecnologia MPM sviluppata da Innse, considerata la più avanzata ed efficiente nell'ambito della produzione di tubi senza saldatura di gamma media; la elevata reputazione di Innse; la circostanza che in seguito alla concentrazione si sarebbero riunite sotto un controllo unitario l'impresa *leader* sul mercato rilevante e quella che aveva rappresentato negli ultimi anni l'unico soggetto capace di esprimere una forma di concorrenza nel segmento tecnologicamente più avanzato dell'MPM; il divario esistente tra la posizione dell'impresa risultante dalla prospettata concentrazione e quella delle altre due imprese già attive sul mercato rilevante, giudicate incapaci di opporre, nel breve e medio termine, una valida azione concorrenziale tale da rappresentare un vincolo significativo all'esercizio di una politica di mercato indipendente da parte della nuova entità; la presenza di numerose barriere all'entrata (eccesso di capacità associato a condizioni di domanda debole, necessità di investimenti irrecuperabili, determinante effetto di reputazione) tali da far ritenere improbabili nuovi ingressi sul mercato da parte di concorrenti potenziali.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità e nell'intento di attenuare le conseguenze pregiudizievoli per la concorrenza nell'ambito del territorio dell'Unione Europea, di cui l'Italia è parte, nel corso dell'audizione finale Mannesmann ha assunto una serie di impegni il cui contenuto, anche a seguito di successive integrazioni e specificazioni, consiste:

a) nell'impegno per la durata di dieci anni a fornire impianti o macchinari (dotati delle tecnologie Plug Mill, Push Bench, Mandrel Mill, MPM, Assel Mill) a un giusto prezzo di mercato a ogni produttore di tubi senza saldatura operante in uno dei paesi membri dell'Unione Europea;

b) nell'impegno a rinegoziare l'accordo di cooperazione esistente fra Dalmine Spa, Italimpianti Spa e Innse Engineering Spa relativo ai laminatoi per tubi senza saldatura e l'accordo di cooperazione esistente fra Dalmine Spa e Innse Engineering Spa relativo alla tecnologia *expander*, in modo da eliminare i vincoli di cooperazione esclusiva esistenti tra tali aziende, da subito per quanto concerne il primo accordo e a partire dal novembre 1999 per il secondo, al fine di consentire alla società Dalmine di offrire i propri servizi (di assistenza, di avvio degli impianti, di formazione del personale) anche a soggetti terzi, senza dover ottenere l'autorizzazione di Innse/MD e, analogamente, per consentire a Innse/MD di offrire macchinari e impianti (incluso l'MPM) a soggetti terzi, senza la preventiva autorizzazione da parte di Dalmine Spa;

c) nell'impegno a concedere per un periodo di sette anni una licenza per la tecnologia MPM per progetti da realizzare nell'ambito dell'Unione Europea a un qualificato produttore di impianti, ai termini e alle condizioni usuali, in modo da consentire al licenziatario (i) di poter elaborare proposte di offerta, nel caso in cui si manifesti una domanda di investimenti di impianti MPM (ii) di poter progettare e costruire un impianto MPM, in caso di aggiudicazione della commessa, a fronte del pagamento di una *royalty* per un valore fino al 5% del contratto di fornitura alla società Mannesmann Demag AG.

L'Autorità ha osservato che gli impegni assunti da Mannesmann risultavano tali da determinare sul territorio dell'Unione Europea e, dunque, su quello nazionale, condizioni di concorrenza diverse da quelle nel resto del mondo, pur continuando a ritenere che la concentrazione avrebbe comunque prodotto la costituzione di una posizione dominante, con riferimento anche al solo mercato comunitario. Peraltro, gli effetti che gli impegni assunti da MD determineranno in termini di riduzione delle barriere all'entrata, di possibilità di scelta dei fornitori da parte delle imprese utilizzatrici degli impianti e in termini di limitazione dei comportamenti che MD potrà assumere sul mercato, hanno condotto a escludere che la concentrazione possa ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza sul mercato dell'Unione Europea. L'Autorità ha quindi deliberato la chiusura dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge n. 287/90, non ritenendo l'operazione, alla luce degli impegni assunti dalle parti, in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza.

EFIM-FINMECCANICA

Nell'agosto 1995 l'Autorità ha aperto un'istruttoria in seguito alla comunicazione da parte del commissario liquidatore dell'Efim, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, di un accordo sottoscritto da Efim e Finmeccanica Spa nel marzo 1992.

L'Efim, posto in liquidazione con il decreto legge 18 luglio 1992, n. 340, reiterato numerose volte e da ultimo con il decreto legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito nella legge 17 febbraio 1993, n. 33, detiene il controllo di Breda Costruzioni Ferroviarie Spa, che svolge, direttamente e attraverso altre società del gruppo, attività di progettazione di veicoli per il trasporto ferroviario, nonché di costruzione, montaggio, riparazione e commercio di materiale rotabile.

Finmeccanica Spa, controllata dall'IRI, opera direttamente e attraverso società controllate in numerosi settori, con particolare riferimento all'elettronica, all'attività aerospaziale, ai trasporti, all'energia, all'elettromeccanica e alla meccanica in genere. Essa detiene, in particolare, il controllo della società

Ansaldo Trasporti Spa, attiva nella progettazione, produzione e commercializzazione di sistemi, sottosistemi, impianti e altri beni strumentali relativi ai mezzi di trasporto ferroviari.

L'accordo del marzo 1992 prevedeva: l'impegno di Efim e Finmeccanica a costituire un consorzio paritetico con l'obiettivo di razionalizzare le rispettive attività nel settore ferroviario e coordinare i relativi piani di investimento; l'impegno a costituire su basi paritetiche una società consortile tra Breda Costruzioni Ferroviarie e Ansaldo Trasporti, avente come oggetto la gestione delle commesse comuni, il coordinamento delle attività di studio, ricerca e sviluppo e la definizione in modo integrato e unitario delle linee di sviluppo dell'attività commerciale di Efim e Finmeccanica sul mercato interno e internazionale; uno scambio di partecipazioni azionarie di minoranza tra Breda Costruzioni Ferroviarie e Ansaldo Trasporti; un reciproco diritto di prelazione tra Efim e Finmeccanica in caso di vendita di partecipazioni azionarie dirette o indirette in società operanti nel settore ferroviario.

L'intesa non ha poi avuto attuazione a causa della messa in liquidazione coatta amministrativa dell'Efim. La normativa che ha posto l'Efim in liquidazione prevede la determinazione di un programma per la vendita delle partecipazioni azionarie dell'Ente; particolare rilievo ha assunto, in questa prospettiva, la questione della validità e dell'efficacia vincolante nei confronti dell'Efim del patto di prelazione sottoscritto con Finmeccanica nel 1992.

Nella valutazione del protocollo d'intesa ai sensi della legge n. 287/90, l'Autorità ha individuato i mercati interessati dall'accordo tenendo conto della varietà dei prodotti costituenti il materiale rotabile e delle diverse funzioni da questi svolti dal punto di vista degli acquirenti; sono quindi stati identificati più mercati rilevanti, in relazione alle principali categorie di prodotti che compongono il comparto e nella cui produzione sono presenti le imprese partecipanti all'intesa. Il mercato geografico è stato ritenuto di dimensione nazionale. Infatti, nonostante il superamento del sistema di assegnazione delle commesse precedentemente in uso che privilegiava i fornitori nazionali, non si è ritenuto di poter ricomprendere nel mercato rilevante anche gli altri paesi dell'Unione Europea in quanto il sistema delle gare non è da considerare ancora oggi sufficiente a garantire l'effettiva apertura del mercato alle imprese estere. Inoltre, persistendo sul mercato italiano alcune diversità nelle tecnologie applicate e nelle soluzioni tecniche più diffuse, continuano a essere favoriti i produttori nazionali.

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto dell'intesa sul funzionamento del mercato, l'Autorità ha ritenuto che questa avrebbe potuto essere compiuta solo sulla base dell'analisi del contenuto degli accordi attuativi dell'intesa stessa, che non avevano né avrebbero potuto realizzarsi a causa della messa in

liquidazione dell'Efim. Tenuto conto di questo, l'Autorità ha concluso che non sussisteva un interesse giuridico alla valutazione dell'effettiva rilevanza concorrenziale dell'oggetto dell'intesa.

Relativamente al patto di prelazione, l'Autorità ha osservato che esso non avrebbe necessariamente influenzato il comportamento commerciale delle imprese interessate e non poteva essere considerato di per sé un impedimento all'accesso al mercato. Nel caso di specie, il diritto di prelazione per l'acquisto di Breda Costruzioni Ferroviarie a favore di Finmeccanica non impediva alle altre imprese operanti nel mercato del materiale rotabile, che dispongono di adeguati mezzi e conoscenze tecniche, di presentare proposte di acquisto competitive, in grado di rendere non conveniente l'esercizio del diritto di prelazione. La mancata presentazione di proposte di acquisto per Breda Costruzioni Ferroviarie doveva essere attribuita, a giudizio dell'Autorità, più che all'esistenza del patto di prelazione, all'insieme degli impegni industriali e alle garanzie occupazionali previsti dalla legge di liquidazione Efim. L'Autorità ha infine accertato che il patto di prelazione non ha prodotto effetti nel periodo antecedente alla comunicazione dell'accordo, non essendosi intensificata la collaborazione tra Breda Costruzioni Ferroviarie e Ansaldo Trasporti.

Materiale rotabile e commesse pubbliche

Evoluzione della normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici

Nel corso del 1995, trascorsi più di due anni dalla scadenza del termine di recepimento, il legislatore italiano ha provveduto a dare attuazione alla disciplina comunitaria relativa agli appalti pubblici di servizi e agli appalti di forniture, lavori e servizi dei soggetti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni. Nello stesso periodo sono state apportate alcune modifiche alla legge-quadro in materia di lavori pubblici. Nei primi mesi del 1996, il Ministro dei lavori pubblici ha predisposto uno "Schema di Regolamento sui lavori pubblici e capitolato generale di appalto di lavori pubblici" di attuazione della legge-quadro.

Nel settore degli appalti pubblici di servizi, il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 ha dato formale attuazione alla direttiva 92/50/CEE⁵, introducendo nell'ordinamento interno i principi generali della messa in concorrenza, trasparenza e pubblicità nell'aggiudicazione dei contratti il cui importo stimato, al netto dell'IVA, sia pari o superiore a 200.000 Ecu. Le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici sono vincolate dalle norme procedurali di derivazione comunitaria nell'aggiudicazione di appalti aventi a

⁵ Direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, GUCE L 209 del 24 luglio 1992.

oggetto categorie di servizi, definiti "prioritari", indicati nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 157/95 (tra i quali i servizi di trasporto aereo e di telecomunicazioni). Queste prevedono in particolare il ricorso a procedure aperte, ristrette o negoziate di scelta del contraente (queste ultime in ipotesi tassativamente individuate) e l'aggiudicazione del contratto in base al criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In ordine alle restanti categorie di servizi "non prioritari" (servizi di trasporto ferroviario, servizi legali, ricreativi, culturali, sportivi e altri indicati nell'allegato 2) sono imposti semplici obblighi di trasparenza e pubblicità.

Riguardo agli appalti effettuati da imprese operanti nei settori dei servizi di pubblica utilità, il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158 ha recepito la direttiva 90/531/CEE⁶, per quanto riguarda gli appalti di lavori e forniture, e la direttiva 93/38/CEE⁷, in ordine agli appalti di servizi. La disciplina di cui al decreto legislativo si applica agli appalti aggiudicati da soggetti, pubblici o privati che godono di diritti speciali o esclusivi, operanti nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'acqua e dell'energia. La disciplina di derivazione comunitaria indica una soglia di applicazione pari a 5 milioni di Ecu per gli appalti di lavori, 400.000 Ecu per gli appalti di forniture e servizi assegnati da enti che operano nei settori dell'acqua, dei trasporti e dell'energia e 600.000 Ecu per gli appalti di forniture e servizi assegnati da enti che esercitano attività nel settore delle telecomunicazioni. Tali contratti vengono aggiudicati in base a procedure aperte, ristrette o negoziate (nelle ipotesi tassativamente indicate) e ai criteri del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel corso del 1995, la legge-quadro 11 febbraio 1994, n. 101 in materia di lavori pubblici, veniva in parte modificata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216. La disciplina che ne deriva si applica ai contratti di appalto di lavori pubblici consistenti nella sola esecuzione o nella progettazione esecutiva e nell'esecuzione di lavori pubblici (nelle sole ipotesi in cui prevalga la componente impiantistica o tecnologica o nell'ipotesi di lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici), mentre il ricorso all'istituto concessorio viene limitato alle sole ipotesi di concessione di costruzione e gestione in cui la controprestazione del concessionario consiste unicamente nel diritto di nei ricavi ottenuti dalla gestione dell'opera. La legge n. 216/95 introduce una serie di norme innovative, tra le quali misure in ordine alla funzionalità della pubblica amministrazione (assicurata introducendo la figura del coordinatore unico delle fasi di formazione del programma di lavori pubblici e del responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento), norme in ordine all'attività di progettazione e alla redazione dei progetti. In merito

⁶ Direttiva 90/531/CEE del Consiglio del 17 settembre 1990, GUCE L 297 del 29 ottobre 1990.

⁷ Direttiva 93/38/CE del Consiglio del 14 giugno 1993, GUCE L 199 del 9 agosto 1993.

ai criteri di aggiudicazione, molto opportunamente le nuove disposizioni normative prevedono che, in presenza di un progetto esecutivo, l'aggiudicazione di appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata avvenga in base al criterio del prezzo più basso.

L'ordinamento generale in materia di lavori pubblici verrà perfezionato con l'adozione del Regolamento governativo recentemente predisposto dal Ministro dei lavori pubblici, che dovrebbe introdurre, tra le altre, norme in ordine all'autorità sui lavori pubblici, alle fasi della programmazione e progettazione e alle procedura di scelta del contraente.

Gli interventi dell'Autorità

Indagine conoscitiva sul materiale rotabile

Nel maggio 1995 l'Autorità ha deliberato la conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore del materiale rotabile. L'indagine ha riguardato i mutamenti intervenuti in tale settore dal lato della domanda e dell'offerta, principalmente in seguito alle recenti innovazioni tecnologiche e al processo di revisione normativa, intrapreso a livello comunitario e nazionale, in materia di appalti di forniture di materiale rotabile.

Data l'entità dei flussi di domanda movimentati, la società Ferrovie dello Stato Spa, principale acquirente dell'industria nazionale, ha esercitato una forte influenza sul settore del materiale rotabile determinandone sia il ritmo di crescita che l'assetto organizzativo vero e proprio. Una domanda pubblica di tali dimensioni e caratteristiche, unita alla deliberata politica dell'operatore ferroviario pubblico di rivolgersi esclusivamente a fornitori nazionali, ha contribuito allo sviluppo nel tempo di una struttura industriale frammentata e sovradimensionata, costituita da imprese che, in assenza di pressioni concorrenziali da parte di imprese estere, sono rimaste spesso tecnologicamente arretrate e inefficienti.

Solo con l'entrata in vigore della direttiva 90/531/CEE, relativa alle procedure di appalto nei settori di pubblica utilità, è iniziato un processo di progressiva apertura del mercato nazionale alla concorrenza intracomunitaria. Tale direttiva, regolando alcuni aspetti rilevanti quali la pubblicità delle gare e degli esiti, e le procedure di aggiudicazione dei contratti, ha obbligato FS ad affidare le commesse in base a criteri e obiettivi di economicità ed efficienza. Il ricorso a gare internazionali per l'assegnazione del materiale rotabile superando i tradizionali meccanismi di assegnazione dei contratti di fornitura basati sul rispetto di "quote storiche" di mercato, costituisce un meccanismo di allocazione più conforme ai principi di tutela della concorrenza e può incentivare maggiormente le imprese stesse a conseguire una combinazione

efficiente dei fattori della produzione, contribuendo in tal modo a superare la situazione di arretratezza tecnologica che in parte ancora caratterizza l'industria italiana del settore.

Dall'indagine conoscitiva è emersa l'esistenza di due distinti comparti produttivi del materiale rotabile, quello meccanico e quello elettrico, che presentano caratteristiche strutturali e concorrenziali disomogenee e nei quali operano imprese che utilizzano diverse tecnologie produttive. I legami tra imprese meccaniche ed elettriche sono andati consolidandosi nel tempo e, con l'abbandono da parte di FS dell'attività di progettazione, le imprese hanno iniziato a coordinarsi tra di loro, sia attraverso la conclusione di accordi, sia con la realizzazione di vere e proprie fusioni e acquisizioni, per potere fornire sul mercato un prodotto completo. Queste forme di collaborazione hanno come scopo l'acquisizione di capacità tecnologiche complementari finalizzate alla fornitura di un prodotto finito e lo sfruttamento di economie di scala nelle fasi ricerca e sviluppo mentre, in altri casi, sembrano essere motivate dal tentativo di consolidare gli assetti produttivi esistenti.

Alcuni di questi accordi sono stati oggetto di interventi da parte dell'Autorità al fine di valutare i loro effetti sulla concorrenza del settore (CONSORZIO TREVÌ; CONSORZIO CAPRI)⁸. In particolare, il Consorzio Capri, la cui costituzione era stata ritenuta restrittiva della concorrenza dall'Autorità, è stato definitivamente sciolto dopo circa un anno di inattività. Ciò ha avuto importanti conseguenze, non solo sulle dinamiche concorrenziali nel settore, ma anche nell'indirizzare l'operatore pubblico nel trasporto ferroviario verso scelte produttive efficienti. Infatti, in seguito all'intervento dell'Autorità, FS ha iniziato a dare concreta applicazione alle procedure di aggiudicazione previste dalla direttiva comunitaria 90/531/CEE. Nell'agosto 1994 FS, insieme a Ferrovie Nord di Milano, ha bandito una gara internazionale per l'affidamento di 50 convogli ad alta frequentazione, una commessa precedentemente assegnata al Consorzio Capri. Attraverso l'aggiudicazione della commessa tramite gara FS ha conseguito, relativamente ai prezzi praticati dal Consorzio, una riduzione in termini di prezzo pari a circa il 30 per cento che, anche tenendo conto delle differenze tecnologiche tra le due forniture e delle eventuali economie di scala, ha consentito un risparmio presumibilmente molto superiore ai 100 miliardi di lire. Tale valore può, in prima approssimazione, essere utilizzato per quantificare il beneficio per FS derivante dall'intervento dell'Autorità.

Inoltre, contrariamente a quanto paventato da alcune imprese sentite nel corso dell'indagine conoscitiva, l'applicazione delle nuove procedure di affidamento delle commesse non ha penalizzato

⁸ Si veda la Relazione Annuale 1994.

l'industria nazionale. Benché a tale gara abbiano infatti partecipato numerosi concorrenti esteri, la commessa è stata aggiudicata al raggruppamento italiano formato dalle imprese *ex*-Consorzio Capri, che ha vinto la gara d'appalto proponendo un treno realizzato interamente su tecnologie nazionali.

Indagine conoscitiva nel settore dell'Alta Velocità

Nel gennaio 1996 si è conclusa l'indagine conoscitiva di natura generale nel settore della realizzazione delle infrastrutture per l'esercizio del servizio di trasporto ferroviario ad Alta Velocità. L'indagine ha evidenziato l'esistenza di un complesso e articolato sistema caratterizzato dall'intervento pubblico e da una pluralità di rapporti contrattuali coinvolgenti le Ferrovie dello Stato e i maggiori gruppi industriali italiani. In questo contesto, l'Autorità ha affrontato alcuni aspetti che, pur non concretizzando specifiche violazioni alla normativa posta a tutela della concorrenza, potrebbero divenire causa di situazioni distorsive del corretto funzionamento del mercato. In particolare, l'Autorità si è soffermata sulle modalità di finanziamento e ripartizione del rischio tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto "Alta Velocità" nonché sulle modalità di affidamento dei lavori a imprese terze da parte dei *general contractor*.

In merito al primo aspetto, l'Autorità ha evidenziato che il progetto "Alta Velocità" rappresenta il primo grande esperimento di *project financing*, le cui opportunità dovrebbero essere pienamente colte. Tuttavia, la mancanza di assunzione del rischio dell'investimento da parte di privati potrebbe non solo compromettere le potenzialità del progetto "Alta Velocità", ma anche vanificare la valenza pro-concorrenziale del *project financing*. In effetti, i motivi che giustificano l'assegnazione a soggetti privati dei diritti di sfruttamento in esclusiva di importanti infrastrutture sussistono laddove gli extra-profitti connessi alla loro gestione costituiscono un compenso per il rischio assunto, mentre vengono completamente meno laddove i beneficiari dell'esclusiva siano da questo immuni. Nel caso di specie, il rischio della gestione dell'opera fa capo alla stessa società Ferrovie dello Stato, mentre lo sfruttamento economico, formalmente attribuito a TAV, si riduce alla cessione di diritti a fronte di corrispettivi che devono comunque assicurare la copertura del debito, l'equilibrio economico e la remunerazione dell'investimento. Tale anomalia nella ripartizione del rischio potrebbe determinare sensibili scostamenti dalle condizioni di efficienza e produrre distorsioni del gioco concorrenziale.

L'Autorità ha, inoltre, preso atto delle modificazioni organizzative in corso in seno a TAV, che dovrebbero portare a una separazione contabile tra attività di gestione della rete e offerta dei servizi di trasporto. Nello stesso tempo, l'Autorità, pur riconoscendo che tale condizione minima soddisfa le

prescrizioni di cui alla direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie⁹, ha evidenziato che la pluralità degli operatori e le condizioni di concorrenza effettiva o potenziale sarebbero meglio garantite da una separazione istituzionale tra gestore della rete e prestatore del servizio.

Il secondo aspetto rilevante sotto il profilo concorrenziale emerso dall'indagine riguarda l'affidamento dei lavori a imprese terze da parte dei *general contractor*. Nelle Convenzioni tra TAV e *general contractor* è, infatti, previsto che i consorzi adempiranno alle obbligazioni assunte attraverso affidamento a società e imprese terze per una quota non inferiore al 40% dell'infrastruttura da realizzare. A riguardo il Consiglio di Stato ha avuto occasione di chiarire che i *general contractor* devono procedere agli affidamenti attraverso contratti di appalto nel rispetto delle procedure di cui alla direttiva 90/531/CEE, in modo da garantire la più ampia partecipazione delle imprese operanti sul mercato. Questa potrebbe, peraltro, essere ostacolata laddove la suddivisione dei lavori e la ripartizione dei lotti non consenta alle imprese terze vincitrici delle gare di adeguare la propria capacità produttiva all'evoluzione tecnologica e di acquisire lavori di entità sufficienti a permettere loro di continuare a svolgere un'azione concorrenziale nei confronti delle imprese partecipanti *general contractor* nei mercati ove questi operano.

Le modalità di ripartizione dei lavori inclusi in ciascuna gara bandita dal consorzio Iricav Uno, che svolge il ruolo di *general contractor* per la realizzazione della tratta Roma-Napoli, non sembrano eliminare completamente il rischio di fenomeni distorsivi. In effetti, il vigente sistema delle prequalifiche, che limita la partecipazione alle imprese che negli ultimi cinque anni hanno eseguito lavori simili (per tipologia e importo) e soddisfano determinati requisiti di fatturato, unito a una eccessiva frammentazione dei lavori affidati a imprese terze, potrebbero impedire a molti operatori che non partecipano ai consorzi *general contractor* di soddisfare i requisiti di prequalifica e, dunque, di competere con le imprese consorziate. Il doppio ruolo dei *general contractor*, di imprese operanti nel settore delle grandi infrastrutture e di stazioni appaltanti, unitamente al particolare sistema di prequalifica potrebbe, dunque, favorire l'adozione di scelte finalizzate a privare i concorrenti dei requisiti necessari per competere nel futuro con le imprese appartenenti *general contractor*.

Infine, un aspetto evidenziato dall'istruttoria riguarda il fatto che, analogamente all'Italia, anche negli altri Stati membri della Comunità, la realizzazione della rete ad Alta Velocità è stata affidata alle maggiori imprese operanti sul territorio nazionale. Anche se sotto il profilo formale il procedimento seguito è risultato legittimo in quanto all'epoca degli affidamenti non era ancora entrata in vigore la direttiva

⁹ Direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991, GUCE L 237 del 24 agosto 1991.

90/531/CEE, tuttavia, in un'ottica concorrenziale, la mancanza di un'adeguata informazione, quale la procedura di gara pubblica tende a garantire, non è compatibile con le regole di un corretto funzionamento del mercato. L'Autorità ha già affermato in altre occasioni che, qualora sussistano appropriate condizioni economiche e giuridiche, è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni o servizi anche laddove preesistano rapporti contrattuali già definiti. Sotto questo profilo, si deve constatare che la stipula delle Convenzioni tra TAV e *general contractor*, anteriormente all'entrata in vigore della direttiva 90/531/CEE, ha sottratto alle procedure concorrenziali che tale disciplina garantisce l'affidamento delle tratte Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Venezia, la cui realizzazione, pur caratterizzata da rapporti contrattuali definiti, si trova ancora in una fase iniziale.

Produzione e distribuzione di energia elettrica e gas

Energia elettrica

Gli orientamenti comunitari in materia di energia elettrica

La prima fase del processo di liberalizzazione del settore dell'energia elettrica nell'Unione Europea, iniziato nel corso degli anni Ottanta, si è conclusa con l'entrata in vigore delle due direttive del Consiglio in materia di trasparenza dei prezzi e delle strutture tariffarie e di transito internazionale di energia elettrica sulle grandi reti di trasporto ad alta tensione¹⁰. L'avvio della seconda fase del processo di liberalizzazione avrebbe dovuto coincidere con l'approvazione di un'apposita direttiva "di armonizzazione", da adottare in base all'articolo 100A del Trattato CE. L'originario progetto, presentato dalla Commissione nel 1992 e oggetto di modifiche nel corso del 1994, è stato successivamente affiancato da una proposta alternativa presentata dal Governo francese. Nel tentativo di favorire il superamento delle divergenze che hanno sinora impedito il raggiungimento di una posizione comune da parte dei singoli Stati membri, nel corso del 1995 il Consiglio ha elaborato una nuova proposta.

La prima proposta di direttiva, presentato dalla Commissione nel febbraio 1992, si articolava in una serie di norme comuni in materia di produzione, trasmissione e distribuzione di elettricità. In primo luogo, si proponeva una sostanziale liberalizzazione degli accessi al mercato, introducendo un sistema di autorizzazioni amministrative (licenze) alla costruzione e gestione di impianti di generazione e di linee elettriche di trasmissione e distribuzione, basato su valutazioni tecniche e non preordinate a finalità di regolamentazione strutturale del mercato. In secondo luogo, veniva riconosciuta ai produttori e fornitori di

¹⁰ Direttiva del Consiglio 90/377 del 29 giugno 1990, GUCE L 185 del 17 luglio 1990 e direttiva del Consiglio 90/547 del 29 ottobre 1990, GUCE L 313 del 13 novembre 1990.

elettricità la possibilità di rifornire i propri stabilimenti, le società controllate o collegate e i propri clienti, ovunque stabiliti all'interno della Comunità, mediante l'utilizzo di linee dirette o del sistema interconnesso. Allo stesso modo, a ciascun acquirente intermedio o finale di elettricità era consentito di approvvigionarsi presso il produttore o fornitore di propria scelta, alle condizioni di prezzo liberamente determinate dal mercato; l'uso del sistema interconnesso poteva tuttavia essere limitato, da ciascuno Stato membro, alle società rifornenti siti con un consumo globale annuo superiore ai 100 GWh e alle società di distribuzione le cui vendite individuali o aggregate rappresentassero almeno il 3% del consumo globale nello Stato membro interessato. Inoltre, la proposta prevedeva la separazione amministrativa e contabile delle attività di produzione, trasmissione e distribuzione esercitate da imprese verticalmente integrate (principio dell'*unbundling*).

L'originaria proposta della Commissione, pur in presenza di alcune limitazioni, avrebbe comportato l'eliminazione dei regimi di riserva relativi alla vendita di energia elettrica e la parallela configurazione del sistema interconnesso come infrastruttura pubblica di servizio. A seguito dei rilievi del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo, la proposta originaria ha peraltro subito una serie di emendamenti, formalizzati in una proposta di direttiva modificata presentata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel febbraio 1994¹¹. In ordine alla costruzione di nuovi impianti di generazione e trasmissione veniva introdotta la possibilità di ricorrere, in alternativa al sistema autorizzatorio, a un regime di *competitive bidding*, consistente nella preliminare individuazione delle necessità di nuove capacità e nell'attribuzione mediante procedure di appalto organizzate da autorità pubbliche o organismi indipendenti. Un'altra modifica sostanziale consisteva nella sostituzione del diritto di accesso con un semplice diritto alla negoziazione della richiesta di accesso.

L'opposizione a questa proposta manifestata da diversi Stati membri trovava concreta espressione in una proposta alternativa avanzata dalla Francia, incentrata sul cosiddetto sistema dell'"acquirente unico". La proposta assumeva i caratteri di una formula di compromesso, tesa a far coesistere una parziale liberalizzazione del segmento della generazione con una gestione centralizzata delle reti di trasmissione da parte dell'"acquirente unico". In base alla proposta francese, il gestore del sistema di trasmissione, responsabile della programmazione a lungo termine dei fabbisogni delle nuove capacità di produzione e trasmissione, avrebbe detenuto il monopolio esclusivo delle operazioni di acquisto e vendita della produzione nazionale. Una parziale apertura del segmento della generazione si sarebbe dovuta realizzare tramite procedure di appalto per l'attribuzione di nuove capacità di generazione, mentre procedure di

¹¹ GUCE C 123 del 4 maggio 1994.

autorizzazione venivano previste per la sola realizzazione di impianti destinati all'autoproduzione o all'esportazione di elettricità o di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili o in cogenerazione. L'accesso dei terzi alle reti veniva, inoltre, limitato al vettoriamento della produzione nazionale destinata all'esportazione. Il sistema dell'"acquirente unico" nella sua originaria formulazione avrebbe comportato la liberalizzazione dei soli acquisti all'estero, peraltro limitata alle grandi utenze industriali (con esclusione delle società di distribuzione) e il mantenimento della segmentazione dei mercati nazionali.

Nel corso del 1994 il Consiglio CE, ritenendo l'originaria proposta francese in contrasto con gli articoli 7 e 30 del Trattato in quanto suscettibile di ostacolare la libertà di stabilimento e di avere un effetto equivalente a una restrizione quantitativa alle importazioni, invitava la Commissione a formulare proposte di modifica del sistema dell'"acquirente unico" tali da renderlo compatibile con i principi dell'ordinamento comunitario. Le osservazioni della Commissione, contenute in un documento di lavoro sulla organizzazione del mercato interno dell'elettricità¹², sono state in larga parte recepite in una nuova proposta elaborata dal Consiglio CE nel novembre 1995, volta a stabilire le condizioni e i presupposti necessari per garantire la coesistenza dei sistemi dell'"accesso dei terzi negoziato" e dell'"acquirente unico" e la sostanziale equivalenza degli effetti di questi ultimi in termini di apertura alla concorrenza e di integrazione dei mercati elettrici.

In base alla recente proposta, ciascuno Stato membro potrà scegliere tra un sistema di autorizzazione o una procedura di appalto (comunque affiancata da autorizzazioni da riconoscersi a autoproduttori e produttori indipendenti), purché informati a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori. L'organizzazione e la gestione di procedure di appalto dovrebbero essere affidate a entità che non abbiano interessi nella produzione di elettricità, mentre i fabbisogni di nuove capacità dovrebbero essere individuati dai singoli Stati membri sulla base di una relazione elaborata e pubblicata ogni due anni dal gestore della rete di trasmissione. La proposta riafferma il principio dell'*unbundling* mentre, in ordine alle modalità di accesso al sistema, lascia agli Stati membri la possibilità di scegliere tra i sistemi dell'"accesso dei terzi negoziato" e dell'"acquirente unico". In base al sistema dell'accesso dei terzi negoziato, i produttori e trasportatori di elettricità interni ed esterni al territorio coperto dalla rete potrebbero concludere contratti diretti di fornitura con i "consumatori qualificati" (grandi utenze industriali e società di distribuzione) negoziando con il gestore del sistema le condizioni di accesso, mentre

¹² Documento di lavoro della Commissione sulla organizzazione del mercato interno dell'elettricità, SEC (95) 464 def.

¹³ Proposta modificata di direttiva del 27 novembre 1995.

l'adozione del secondo sistema implicherebbe che tutti gli acquisti vengano effettuati attraverso l'"acquirente unico". In virtù delle modifiche proposte dalla Commissione, anche nel sistema dell'"acquirente unico" i "consumatori qualificati" potrebbero concludere contratti di fornitura sia con produttori esteri che con produttori interni indipendenti e l'"acquirente unico" potrebbe essere obbligato a riacquistare tale elettricità a un prezzo pari a quello da esso praticato alle medesime categorie di utenti al netto della tariffa di trasmissione. In entrambi i sistemi, l'accesso potrebbe essere rifiutato in assenza di capacità di trasmissione o qualora l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico affidati al gestore possa risulterne pregiudicato. In linea di principio, i regimi previsti dal nuovo progetto di direttiva in materia di produzione e di accesso alle reti lasciano aperta la possibilità di soluzioni diversificate in vista delle diverse strutture organizzative dei sistemi elettrici nazionali. In concreto, tuttavia, sembra che una procedura di appalto appaia meglio funzionale al sistema dell'"acquirente unico", che risponde a obiettivi di gestione centralizzata del sistema e di programmazione a lungo termine dell'offerta. Un regime di autorizzazione per le nuove capacità di generazione risulta, peraltro, più coerente con le finalità di promozione e sviluppo dei meccanismi concorrenziali implicite nel sistema dell'"accesso dei terzi alle reti".

La proposta del Consiglio riconosce, infine, ai produttori e trasportatori la possibilità di rifornire tramite linee dirette i consumatori e i propri impianti e società collegate.

Le disposizioni del nuovo progetto di direttiva, pur allontanandosi significativamente dalle originarie proposte della Commissione, appaiono principalmente orientate a evitare che la differenziazione delle strutture organizzative dei diversi Stati membri possa dar luogo a squilibri rilevanti per quanto concerne il grado di apertura concorrenziale dei rispettivi sistemi elettrici nazionali e a garantire che il processo di integrazione dei relativi mercati possa svolgersi in un contesto di sostanziale reciprocità. L'adozione di tale proposta dovrebbe dare avvio alla seconda fase del processo di liberalizzazione progressiva del settore dell'elettricità, durante la quale gli Stati membri potrebbero acquisire esperienza nella prospettiva dell'individuazione di un maggior grado di liberalizzazione e di concorrenza. La terza e ultima fase dovrebbe condurre alla completa liberalizzazione del settore elettrico, mediante misure da definire alla luce dell'esperienza acquisita.

La situazione italiana

La normativa nazionale relativa all'assetto del settore dell'energia elettrica non ha subito nel corso dell'ultimo anno modifiche rilevanti.

Documento sulle "Linee fondamentali per la privatizzazione di Enel Spa e la riforma del settore elettrico nazionale"

Nel novembre 1995, il Comitato dei Ministri per le privatizzazioni ha approvato un documento sulle "Linee fondamentali per la privatizzazione di Enel Spa e la riforma del settore elettrico nazionale", teso a delineare il nuovo assetto che dovrà assumere l'industria elettrica per poi procedere al collocamento delle azioni dell'Enel in un quadro di certezza per gli investitori. Gli obiettivi di interesse generale nel settore dell'energia elettrica individuati dal documento governativo consistono nella garanzia del servizio universale e nella sicurezza degli approvvigionamenti, nell'introduzione di un sistema di perequazione tariffaria su tutto il territorio nazionale, nell'apertura alla concorrenza del segmento della generazione, nel superamento del monopolio dell'interscambio con l'estero e nell'introduzione del pluralismo nella fase della distribuzione. Gli strumenti delineati nella proposta governativa appaiono, peraltro, abbastanza generici e, talvolta, inadeguati. Per l'apertura alla concorrenza del segmento della generazione, è previsto il ricorso a meccanismi di *competitive bidding* per l'assegnazione di nuove capacità di generazione e l'introduzione di forme di concorrenza diretta tra produttori per la vendita ai "consumatori qualificati", i quali possono rivolgersi ai produttori di loro scelta.

In ordine al meccanismo di *competitive bidding*, il ricorso a questo strumento potrebbe non lasciare molto spazio allo sviluppo di meccanismi concorrenziali, laddove tutte le caratteristiche tecniche vengano stabilite nel bando di gara e al vincitore sia garantita la copertura dei costi totali di produzione, compresa la normale remunerazione del capitale investito. Inoltre, l'Enel, sia pure attraverso la partecipazione al controllo della società di trasmissione, la cui istituzione viene proposta dal documento governativo, prevedibilmente sarebbe pienamente informata della struttura dei costi di tutti i produttori partecipanti al sistema, al fine di stabilire il necessario ordine prioritario per l'accesso all'attività di generazione, trovandosi così in una situazione suscettibile di limitare ulteriormente l'operare di meccanismi concorrenziali.

In merito all'introduzione di forme di concorrenza diretta tra produttori per la vendita ai "consumatori qualificati", va rilevato che le categorie di consumatori qualificati non vengono esplicitamente identificate nel documento, ma sembrano corrispondere, in linea con le scelte comunitarie, con i distributori e le grandi utenze industriali. In presenza di Enel-operatore integrato che controlla più del 90% del mercato della distribuzione, un effettivo sviluppo di un mercato parallelo per i consumatori qualificati necessiterebbe di un sensibile allargamento della quota di distribuzione affidata alle aziende municipalizzate o una riorganizzazione societaria del segmento della distribuzione, volta a creare una pluralità di soggetti imprenditoriali. Allo stesso fine, sarebbe opportuna una riduzione del consumo

minimo che individua la categoria delle grandi utenze industriali (che corrispondono a circa 90 clienti con un consumo pari all'8/9% del mercato nazionale). Lo sviluppo di un mercato parallelo sarebbe comunque ostacolato dall'esistenza di tariffe agevolate o fissate a prezzi inferiori ai costi di produzione per le grandi utenze industriali, che difficilmente troveranno interesse a rivolgersi ai produttori indipendenti in assenza del necessario riequilibrio tariffario.

In ordine all'obiettivo di favorire il pluralismo degli operatori nella fase della distribuzione, la proposta governativa di affidare a una convenzione-quadro tra Enel e organizzazioni di categoria delle imprese interessate la definizione dei criteri che dovrebbero consentire l'aumento della quota di distribuzione attualmente attribuita alle aziende municipalizzate appare scarsamente efficace. Inoltre, l'obbligo di applicare tariffe uniformi per categoria di utenza su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 3, comma 2, della legge n. 481/95, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, unitamente al sistema perequativo individuato dal documento governativo potrebbe costituire un rilevante ostacolo all'introduzione del pluralismo nel segmento della distribuzione, riducendo gli incentivi di ciascun distributore a minimizzare i costi di produzione in quanto qualsiasi vantaggio singolarmente conseguito sarebbe immediatamente suddiviso tra tutti gli altri.

Inoltre, nessuna previsione viene adottata in ordine alla liberalizzazione del segmento della vendita, in assenza della quale potrebbero risultare vanificati gli stessi obiettivi di liberalizzazione del segmento della generazione. Altre misure proposte, quali la liberalizzazione delle attività di importazione e esportazione e il vincolo alla separazione contabile e gestionale di tipo verticale, presentano, invece, carattere di scelte obbligate in conseguenza di iniziative già adottate in sede comunitaria (procedure di infrazione per violazione dell'articolo 37 del Trattato CE) o nazionale (ai sensi dell'articolo 3, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481).

Convenzione tra Enel Spa e Ministro dell'Industria

Nel dicembre 1995, il Ministro dell'Industria e l'Enel Spa hanno firmato una convenzione volta a disciplinare l'esercizio delle attività di trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica attribuite in concessione all'Enel con legge 8 agosto 1992, n. 359 per una durata di quarant'anni a decorrere dal 1992¹⁴. La convenzione ha recepito la maggior parte delle indicazioni espresse dall'Autorità

¹⁴ La convenzione è stata approvata con decreto ministeriale del 28 dicembre 1995, relativo all'attribuzione all'Enel Spa della concessione delle attività per l'esercizio del pubblico servizio di fornitura dell'energia elettrica nel territorio nazionale, G.U. 39 del 16 febbraio 1996.

in un parere reso ai sensi dell'articolo 2, comma 34, della legge n. 481/95, istitutiva delle autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, in merito all'originario schema di convenzione.

Sulla base di direttive che verranno impartite dal Governo, la concessionaria svolgerà compiti di programmazione della copertura del fabbisogno di energia elettrica e di coordinamento delle attività esercitate dalle imprese elettriche diverse dall'Enel (articolo 13). Il segmento della distribuzione sarà, invece, disciplinato da apposite convenzioni da stipularsi sulla base di una convenzione-quadro tra Enel e le organizzazioni di categoria delle imprese interessate, aventi a oggetto i rapporti tra imprese elettriche degli enti locali e Enel e i criteri di ripartizione delle zone di distribuzione e l'acquisizione della nuova utenza nelle aree territoriali in cui le imprese degli enti locali esercitano attività promiscuamente con l'Enel (articolo 14).

Le attività di produzione, che non vengono disciplinate dall'attuale convenzione, continueranno a essere esercitate in regime di concessione. La convenzione prevede il conferimento delle attività di produzione a un'apposita società per azioni, interamente posseduta dalla concessionaria (articolo 11), mentre in base a direttive impartite dal Governo verranno disciplinate le attività di realizzazione di nuovi impianti di generazione. La concessionaria è, inoltre, tenuta a promuovere la costituzione di una società di trasmissione, alla quale potranno partecipare anche le imprese elettriche degli enti locali in misura pari alla quota percentuale delle attività elettriche di produzione e di distribuzione da esse esercitate rispetto al totale nazionale. Entrambe le società di nuova istituzione agiranno in regime di sub-concessione (articolo 13). La convenzione ribadisce, infine, l'obbligo di predisporre un sistema di separazione amministrativa e contabile tra le diverse fasi della generazione, della trasmissione e della distribuzione entro novembre 1997 (articolo 18).

La convenzione non recepisce le riserve espresse nel parere dell'Autorità riguardo ai vincoli agli assetti proprietari e di controllo della eventuale nuova società alla quale, nel quadro del riassetto del settore, verrebbero conferite le attività di produzione; tali vincoli, se condivisibili nel quadro del regime di concessione attualmente previsto a favore dell'Enel, potranno risultare incompatibili con i successivi interventi legislativi di liberalizzazione della generazione di elettricità (articolo 11, comma 3).

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha sottolineato in numerose occasioni che la prospettata privatizzazione dell'Enel costituisce una rilevante opportunità per procedere a un riassetto in senso concorrenziale del settore dell'energia elettrica. Peraltro, il successo dell'operazione di privatizzazione richiede una preventiva definizione del quadro concorrenziale e regolamentativo entro il quale saranno esercitate le attività di

produzione, trasmissione, distribuzione e vendita di elettricità, in modo da garantire ai potenziali investitori privati certezza riguardo al valore dei loro investimenti.

Tali considerazioni sono state ampiamente sviluppate in occasione di una audizione presso la Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati nel luglio 1995 (AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE ATTIVITA' PRODUTTIVE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI). Le stesse valutazioni ispirano le preoccupazioni espresse dall'Autorità nel dicembre 1995, in merito allo schema di convenzione Enel proposto dal Ministro dell'Industria (PARERE RELATIVO ALLO SCHEMA DI CONVENZIONE ENEL). Nell'espone i rischi connessi all'adozione di una disciplina dei rapporti tra Amministrazione concedente ed Enel concessionaria nell'imminenza di un processo di riforma del settore, l'Autorità evidenziava in particolare, che la disciplina del rapporto di concessione non avrebbe dovuto ostacolare o condizionare la necessaria riforma in senso concorrenziale del settore dell'energia elettrica.

Infine, nel febbraio del 1996, si é conclusa l'indagine conoscitiva condotta ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, riguardo agli approvvigionamenti di materiale per la produzione, la trasmissione e il vettoriamento di energia elettrica (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DEGLI APPROVVIGIONAMENTI). L'esame delle procedure di acquisto e delle dinamiche degli approvvigionamenti per il periodo 1991-1994 ha evidenziato l'esistenza di diffuse pratiche protezionistiche a vantaggio delle imprese nazionali, stabilmente insediate nel ruolo di fornitrici dell'Enel-acquirente pubblico.

Audizione presso la Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati

Nel luglio 1995, in occasione di un'audizione presso la Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati, l'Autorità ha illustrato in dettaglio le proprie posizioni in ordine alla privatizzazione dell'Enel e al riassetto del settore dell'energia elettrica. Essa ha ribadito l'opportunità di prefigurare una struttura dei mercati coerente con l'operare della concorrenza preventivamente agli interventi di privatizzazione. In effetti, é probabile che qualsiasi piano di riassetto perda di efficacia una volta che esso sia approvato successivamente a una vendita, anche parziale, di azioni dell'Enel. Si dovrebbe, dunque, giungere a una riforma del settore volta a distinguere tra attività oggetto di concorrenza (produzione e fornitura) e attività destinate a rimanere in monopolio pubblico, seppur non necessariamente unitario (trasmissione e distribuzione). In particolare, la dismissione degli impianti e delle attività di generazione dovrebbe permettere di creare una pluralità di soggetti imprenditoriali indipendenti, in concorrenza nella produzione di elettricità. Diversamente, dovrebbe essere mantenuta una gestione unitaria del sistema di trasmissione e dispacciamento per garantire l'efficienza, la sicurezza e la continuità del servizio attraverso il coordinamento degli impianti produttivi. Nel segmento

della distribuzione, si dovrebbe, inoltre, giungere a una riorganizzazione (preferibilmente su basi regionali) attraverso la creazione di società alla quale attribuire la proprietà delle reti distributive localizzate all'interno del rispettivo ambito territoriale di attività.

L'Autorità ha, infine, ricordato che ogni decisione in materia di assetti industriali nel settore elettrico non può prescindere dall'evoluzione della normativa comunitaria. L'orientamento favorevole all'apertura alla concorrenza manifestato a livello comunitario costituisce, peraltro, non solo un vincolo, ma anche un'opportunità per quei paesi che per primi favoriranno l'evoluzione del sistema verso un modello concorrenziale. In questa prospettiva, la privatizzazione rappresenta un'eccellente occasione per promuovere la transizione verso una struttura dell'offerta di energia elettrica coerente con l'evoluzione comunitaria. In effetti, difficilmente un'industria elettrica verticalmente integrata potrebbe coerentemente favorire l'ingresso nel mercato di concorrenti nazionali ed esteri.

Parere ai sensi dell'articolo 22, relativo allo schema di convenzione Enel

Nel dicembre 1995, l'Autorità ha espresso un parere obbligatorio in ordine allo schema di convenzione diretta a disciplinare l'esercizio delle attività nel campo della produzione e vendita di energia elettrica, attribuite a titolo di concessione all'Enel Spa dalla legge n. 359/92¹⁵. Al riguardo, essa ha auspicato che l'approvazione della convenzione nell'imminenza di un processo di riforma complessiva del settore, pur costituendo un atto dovuto ai sensi della legge n. 359/92, non vincoli i futuri assetti concorrenziali del sistema elettrico nazionale. La convenzione Enel ha recepito gran parte delle indicazioni espresse dall'Autorità.

Indagine conoscitiva nel settore degli approvvigionamenti di materiale per la produzione, la trasmissione e il vettoriamento di energia elettrica

Nel febbraio 1996 si è conclusa l'indagine conoscitiva, avviata nel settembre 1993 ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, relativa al settore dell'energia elettrica. L'indagine si è incentrata, in particolare, sulle procedure di acquisto e le dinamiche di approvvigionamento di materiale per la produzione, la trasmissione e il vettoriamento di energia elettrica. Dall'analisi condotta, che si è basata in particolare sui dati disponibili relativi al periodo 1991/1994, è emerso che le politiche di acquisto dell'Enel sono state fortemente orientate a favorire le imprese nazionali, stabilmente insediate nel ruolo di fornitrici dell'acquirente pubblico.

¹⁵ Si rinvia al precedente paragrafo su "La situazione italiana".

Le risultanze acquisite nel corso dell'indagine evidenziano che l'industria termoelettromeccanica italiana, che fornisce all'Enel beni strumentali quali macchine, attrezzature e impianti, è stata storicamente dipendente, sotto il profilo tecnologico, dal *know-how* delle principali imprese nordamericane. In tale contesto produttivo, caratterizzato dalla mancanza di una crescita tecnologica indipendente dell'industria nazionale, l'Enel ha esercitato un'influenza determinante nei confronti delle imprese termoelettromeccaniche italiane. Tale influenza appare riconducibile sia al potere di monopsonio nei confronti di queste ultime, sia alla posizione dominante detenuta nell'ambito dell'attività di generazione di energia elettrica. Inoltre, fino all'adozione della disciplina comunitaria in materia di appalti¹⁶, l'Enel ha frequentemente utilizzato la licitazione privata o la trattativa privata con predeterminazione dei fornitori, in tal modo assicurando una prolungata continuità con il sistema, vigente prima della nazionalizzazione dell'industria elettrica, delle preassegnazioni di forniture stabilite in funzione del rispetto delle "quote storiche" assegnate ai tradizionali fornitori interni. Ulteriori fattori, quali la mancanza di stimoli sufficienti a promuovere una maggiore specializzazione produttiva aziendale su singoli componenti tecnologici, l'assenza di processi di concentrazione favorevoli alla formazione di imprese *leader* su specifici segmenti di prodotto e l'esistenza di un mercato nazionale protetto, hanno determinato il mancato raggiungimento di adeguate economie di scala da parte delle imprese fornitrici.

Gli effetti di apertura del mercato interno all'offerta estera discendenti dalla disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici si potranno peraltro dispiegare solo nel medio periodo, dato lo scarso periodo di tempo trascorso dal recepimento e la sottoscrizione di contratti di lunga durata tra Enel e i tradizionali fornitori interni.

L'esame delle procedure di acquisto e delle dinamiche degli approvvigionamenti per il periodo 1991-1994 porta dunque a ritenere che i mercati delle forniture all'Enel non siano stati sottoposti, in misura stabile e prolungata, alla disciplina della concorrenza che ci si sarebbe dovuti attendere sia dal potere monopsonistico che avrebbe dovuto esercitare l'acquirente pubblico, sia dal vincolo della concorrenza internazionale. In particolare, gli aspetti critici più rilevanti per i profili concorrenziali riscontrati nei mercati delle forniture appaiono riconducibili alla sostanziale limitazione della domanda di forniture dell'Enel al mercato nazionale, alla forma oligopolistica e alla concentrazione dei mercati delle forniture, alla presenza sistematica su tali mercati di Consorzi e Associazioni temporanee di imprese alle quali partecipano le imprese *leader* di mercato (che detengono sovente quote significative della domanda

¹⁶ Direttiva 93/38/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, relativa agli appalti degli enti erogatori di acqua ed energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, GUCE L 199 del 9 agosto 1993, recepita con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158.

finale), a una apprezzabile convergenza delle quote di mercato dei principali fornitori, alla politica di prezzo dei fornitori di prodotti utilizzati per le fasi della trasmissione e della distribuzione tendenti a sottoporre all'Enel offerte di fornitura a prezzi fortemente convergenti. Alla luce di tali risultanze, l'Autorità ritiene che un assetto più concorrenziale del settore elettrico nazionale rappresenti la garanzia più efficace contro il perdurare di simili circostanze.

Gas metano

Gli interventi dell'Autorità

Nel settore del gas metano, oggetto di un'indagine conoscitiva di natura generale tuttora in corso, l'attività svolta nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996 si è incentrata in particolare su distorsioni della concorrenza relative alla fase di distribuzione del prodotto. Anzitutto, l'Autorità si è avvalsa dei propri poteri consultivi per segnalare, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune distorsioni della concorrenza derivanti dalla normativa in materia di distribuzione di gas per uso civile (SEGNALAZIONE SULLA DISTRIBUZIONE DI GAS A USO CIVILE). Sono state inoltre recentemente avviate due istruttorie per presunte violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 con effetti su mercati contigui a quello della distribuzione del gas per il riscaldamento domestico (ANIM-ITALGAS; GAS/INT-IMPIANTI DI RISCALDAMENTO).

Segnalazione sulla distribuzione di gas a uso civile

La segnalazione inviata nell'aprile 1995, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Industria, riguarda alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902 che introducono un'ingiustificata disparità nelle condizioni in base alle quali le imprese speciali (ex municipalizzate) e quelle private che operano in regime di concessione possono accedere al mercato della distribuzione di gas. In particolare, la normativa prevede la possibilità per le aziende speciali operanti in un comune di esercitare l'attività di distribuzione di gas nel territorio di un altro comune semplicemente previa intesa tra enti locali, mentre le aziende private possono operare in un altro comune solo in seguito a una gara per l'aggiudicazione della concessione a svolgere il servizio. L'Autorità non ha riscontrato giustificazioni per tale disparità di trattamento, sia in relazione alla natura dei soggetti interessati, sia con riguardo alle caratteristiche dell'attività da svolgere. La normativa comporta peraltro una limitazione dell'unica forma di concorrenza attualmente possibile tra le imprese nel mercato della distribuzione civile di gas, quella relativa alla fase in cui viene aggiudicata la concessione del servizio (concorrenza per il mercato). Alla luce di queste considerazioni l'Autorità ha auspicato una revisione della normativa che

ponga sullo stesso piano i potenziali offerenti il servizio di distribuzione di gas, rimuovendo le discriminazioni riscontrate.

ANIM-ITALGAS e GAS/INT-IMPIANTI DI RISCALDAMENTO

L'Autorità ha avviato, rispettivamente nel dicembre 1995 e nel febbraio 1996, due procedimenti istruttori per accertare se determinati comportamenti posti in essere da alcune imprese sui mercati dei servizi di verifica e di manutenzione programmata degli impianti a gas per il riscaldamento domestico configurino violazioni dei divieti delle intese restrittive della concorrenza e dell'abuso di posizione dominante. La domanda dei servizi di verifica e manutenzione si è sviluppata solo di recente, in seguito all'entrata in vigore di una serie di provvedimenti normativi che hanno fissato standard tecnici obbligatori al fine di rispondere ad alcune esigenze di carattere generale in tema di sicurezza degli impianti e risparmio energetico. Le indagini, tuttora in corso, riguardano il mercato della fornitura dei servizi di verifica e di manutenzione programmata degli impianti termici e quello della distribuzione civile di gas metano. L'Autorità ha osservato, al riguardo, che l'ambito del monopolio legale del distributore stabilito dall'atto di concessione rilasciato dall'ente locale si estende sino all'apparecchio di misurazione dei consumi situato nel muro perimetrale dei locali dell'utente. Le attività relative a installazione, esercizio, verifica e manutenzione dell'impianto al di là del contatore sono da ritenere invece escluse da tale monopolio e, quindi, esercitabili in libera concorrenza. I mercati relativi alla verifica e alla manutenzione programmata degli impianti a gas sono quindi a tutti gli effetti mercati distinti, anche se contigui, a quello della distribuzione di gas metano in cui opera il concessionario in esclusiva.

La prima istruttoria riguarda un presunto rifiuto da parte della società Italgas, in alcuni ambiti provinciali in cui essa è concessionario del servizio di distribuzione, di concedere a società terze, abilitate ai sensi di legge a svolgere le attività di verifica e manutenzione, alcune importanti condizioni di operatività riconosciute invece a società controllate dal concessionario, quali ad esempio la possibilità di fatturare il corrispettivo del servizio in bolletta.

La seconda istruttoria è stata avviata per accertare eventuali violazioni delle norme a tutela della concorrenza risultanti da una convenzione in esclusiva siglata tra il concessionario del servizio di distribuzione di gas nella provincia di Siena, la società Gas-Int., e una società consortile di artigiani installatori, il Consorzio Senese Impianti Sicuri.

Trasporti

Trasporti su strada

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità è intervenuta in relazione alle condizioni di concorrenza nel mercato del servizio di trasporto scolastico nel comune di Roma, effettuando un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 21 e avviando un'istruttoria per accertare una possibile intesa anticoncorrenziale (SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE MINIME DI NOLEGGIO AUTOBUS CON CONDUCENTE, NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI). Un intervento di segnalazione è stato effettuato anche al fine di evidenziare alcune distorsioni del funzionamento del mercato risultanti dall'attuale normativa relativa al servizio taxi (SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO TAXI). Sono inoltre in corso due procedimenti istruttori per presunte violazioni delle disposizioni della legge n. 287/90 in relazione alle condizioni di accesso al mercato per i servizi di soccorso sulle autostrade e per lo svolgimento di attività commerciali sulle aree di servizio (ADUSBEF-AUTOSTRADE; GESTORI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE AUTOSTRADALI-AUTOSTRADE/AUTOGRILI).

Segnalazione sulle tariffe minime di noleggio autobus con conducente

Nel maggio 1995 l'Autorità, su sollecitazione del Comune di Roma, ha effettuato una segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 nella quale venivano evidenziati gli effetti lesivi della concorrenza derivanti da alcune norme contenute nella legge regionale della Regione Lazio 4 dicembre 1989, n. 73. In particolare, l'articolo 11, secondo comma, attribuisce alla Regione il compito di fissare le tariffe minime del servizio di noleggio da rimessa di autobus con conducente su proposta delle organizzazioni di categoria più rappresentative del settore dell'autonoleggio. La segnalazione sottolineava gli impedimenti al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali derivanti dalla fissazione in via amministrativa di tariffe minime asserendo la diretta applicabilità della direttiva 92/50/CEE, recepita poi nell'ordinamento giuridico italiano con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, e la necessità di disapplicare la normativa regionale in contrasto con quella comunitaria. La direttiva stabilisce l'obbligo di procedure di gara o comunque competitive per contratti con valore superiore a 200.000 Ecu e individua due metodi di aggiudicazione consistenti nel criterio del prezzo più basso ovvero della offerta più

vantaggiosa dal punto di vista economico, in cui si ha riguardo non solo al prezzo ma anche all'insieme delle altre caratteristiche che differenziano le diverse offerte

Segnalazione sulla regolamentazione del servizio di taxi

L'Autorità ha effettuato nel luglio 1995 una segnalazione al fine di evidenziare la situazione distorsiva della concorrenza che caratterizza il mercato del servizio taxi con vettura, con particolare riguardo al Comune di Roma, auspicando la revisione di alcune delle disposizioni regolamentari e normative che ostacolano lo svolgimento di una concorrenza tariffaria e generano restrizioni artificiali dell'offerta di questo servizio a danno dei consumatori. Attualmente, il servizio di taxi con vettura è regolamentato dalla legge-quadro 15 gennaio 1992, n. 21, relativa al trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, dalla legge regionale 26 ottobre 1993, n. 58, recante disposizioni per l'approvazione dei regolamenti Comunali relativi all'esercizio del trasporto pubblico non di linea, e dal regolamento delle vetture pubbliche del Comune di Roma approvato con delibera della Giunta Municipale del 30 aprile 1966, n. 2860, successivamente modificato a più riprese sino a giungere al testo del 9 marzo 1990 oggi in vigore.

L'Autorità, riconoscendo l'importanza di tutelare l'utenza nella determinazione tanto della qualità che della quantità del servizio, ha ritenuto fondato l'intervento regolatorio limitatamente alla determinazione per via amministrativa delle tariffe massime, della obbligatorietà della prestazione, dei turni di servizio minimi, dei requisiti professionali degli operatori, nonché ai fini di una tutela ambientale il mantenimento di un intenso controllo sugli standard di sicurezza e sull'emissione di fattori inquinanti degli autoveicoli.

Tuttavia, a parere dell'Autorità, il quadro normativo e regolamentare attualmente in vigore è suscettibile di alcune modifiche volte a rendere compatibili gli obiettivi d'interesse pubblico da esso perseguiti con la promozione della concorrenza nel mercato dei servizi di taxi con vettura. In particolare, l'Autorità ha segnalato la necessità di modificare il sistema tariffario adottato dal Comune di Roma in modo da eliminare gli ostacoli amministrativi alla concorrenza tariffaria contenuti nella delibera della Giunta Comunale 1° marzo 1994, n. 530. La delibera statuisce che il sistema tariffario adottato per il settore fissa i livelli massimi delle tariffe da applicare e dispone che i concessionari possono applicare tariffe inferiori ai livelli massimi fissati solo in seguito a una autorizzazione del Comune. Posto che la determinazione per via amministrativa di un livello minimo delle tariffe non può trovare alcuna

¹⁷ Per la descrizione del quadro normativo, cfr. la sezione su "Materiale rotabile e commesse pubbliche".

giustificazione sul piano della tutela della concorrenza, la necessità di richiedere una autorizzazione alla stessa amministrazione comunale al fine di applicare sconti sulla tariffa massima crea un meccanismo istituzionale di rilevazione del soggetto "deviante" e espone l'aggiustamento delle tariffe alla vischiosità della eventuale inerzia della Pubblica Amministrazione. L'eliminazione di questo intervento dell'autorità amministrativa consentirebbe l'esplicitarsi di una concorrenza tariffaria con evidenti benefici per l'efficienza allocativa del mercato. Peraltro, affinché si realizzi pienamente una concorrenza tariffaria, occorre non solo garantire la libertà di fissazione delle tariffe al di sotto di quelle massime, ma soprattutto favorirne la visibilità, in modo da consentire ai consumatori di esercitare la propria facoltà di scelta, senza dovere affrontare costi informativi eccessivamente elevati.

In materia di accesso al mercato, il quadro normativo attualmente in vigore prevede che i comuni, nel predisporre i regolamenti per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, determinino il numero e il tipo di veicoli, nonché i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio di taxi (articoli 5 e 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21). L'Autorità ha segnalato che una limitazione del numero di licenze può creare una scarsità artificiale e danneggiare l'utente sia in termini di una sua minore diffusione e differenziazione sia in termini di maggior costo del servizio stesso. Nel caso del Comune di Roma tale conclusione troverebbe conferma nella circostanza che il numero di licenze rilasciate in rapporto alla popolazione residente risulta inferiore a quanto si registra sia nelle altre città italiane, sia nelle principali città europee e, comunque, di gran lunga inferiore al fabbisogno stimato dagli stessi soggetti preposti alla regolamentazione del settore.

Infine, l'Autorità ha sottolineato che le norme contenute nel regolamento delle vetture pubbliche del Comune di Roma, approvato con delibera della Giunta Municipale n. 2860 del 30 aprile del 1966, relative alla predeterminazione di turni di servizio delle autovetture di concerto con le associazioni di categoria (articolo 49), oltre a essere potenzialmente lesive della concorrenza, in quanto si prestano alla ripartizione dell'offerta per fasce orarie tra i concorrenti, non sono necessarie per assicurare una regolarità nel servizio e per evitare fenomeni di cosiddetta scrematura del mercato nelle fasce orarie ad alta domanda. Tale predeterminazione, infatti, risulta efficacemente sostituibile da strumenti quali la previsione di turni di servizio minimi per quelle fasce orarie o giorni dell'anno tipicamente caratterizzati da livelli di domanda bassi, maggiorazioni tariffarie per le prestazioni rese all'interno di tali turni e l'obbligatorietà della prestazione.

ADUSBEF-AUTOSTRADE

Nel gennaio 1996 l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti della società Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa per un presunto abuso di posizione dominante consistente nel rifiuto da essa opposto alla richiesta della società Europe Assistance Italia Spa di essere autorizzata a svolgere attività di soccorso sulla rete autostradale.

I servizi di soccorso stradale includono le riparazioni di primo intervento che possono essere eseguite sul luogo con le attrezzature di dotazione del mezzo di soccorso, lo sgombero della rete stradale da qualsiasi veicolo fermo per guasto o incidente e il trasporto dello stesso e dei passeggeri alla più vicina officina o stazione di servizio. Sulla base di quanto previsto dalle convenzioni stipulate tra l'Anas e le società concessionarie della gestione autostradale, queste ultime sono tenute a garantire, direttamente o indirettamente, il servizio di soccorso sulle tratte autostradali di propria competenza. La società Autostrade gestisce, su concessione dell'Anas, più della metà della rete autostradale italiana. Attualmente, sui tratti autostradali a essa affidati in concessione l'unica impresa autorizzata a svolgere il servizio di soccorso stradale è l'ACI-Servizio di Soccorso Stradale Spa, sulla base di una Convenzione sottoscritta nel 1963 e aggiornata nel 1993. Il procedimento istruttorio è volto ad accertare se il comportamento della società Autostrade, impedendo l'accesso di un nuovo operatore sul mercato e limitando così le possibilità di scelta dei consumatori, configuri una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

GESTORI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE AUTOSTRADALE/AUTOSTRADE/AUTOGRILL

Nel gennaio 1996 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Autostrade Spa e Autogrill Spa, in seguito a una denuncia effettuata dal Coordinamento unitario ANISA-FIGISC, FAIB-Autostrade, FEGICA, che rappresenta i gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti operanti nelle aree autostradali.

La società Autostrade, per la rete autostradale da essa gestita, è competente al rilascio delle concessioni relative all'occupazione o utilizzazione delle aree da destinarsi ai servizi di rifornimento dei veicoli, di assistenza, ristoro, alloggio e servizi in generale a favore degli utenti. I denunciati hanno sottoposto all'attenzione dell'Autorità alcuni comportamenti di Autostrade consistenti nel diniego, opposto a imprese operanti nella gestione di aree di rifornimento di carburanti su tratte autostradali, dell'autorizzazione alla vendita di beni di vario genere nelle stesse aree, nonché nell'utilizzo di un disciplinare per regolare i propri rapporti con le imprese subconcessionarie per l'occupazione delle aree di servizio autostradali che limiterebbe la possibilità di svolgere, nelle medesime aree, attività commerciali in concorrenza con quelle già presenti. Autostrade avrebbe inoltre riservato a Autogrill, tramite un accordo

sottoscritto nel 1988 e tuttora in vigore, un consistente numero di subconcessioni per i servizi di ristoro e di vendita nelle aree di servizio per un periodo di tempo prolungato, privilegiando la stessa società in sede di rinnovo delle subconcessioni e impegnandosi contestualmente a limitare le eventuali subconcessioni richieste a imprese concorrenti.

Il procedimento, tuttora in corso, è volto ad accertare se i comportamenti della società Autostrade e l'accordo tra quest'ultima e la società Autogrill configurino violazioni degli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90.

NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI

L'Autorità ha aperto nel marzo 1996 un'istruttoria nei confronti del Consorzio Imprese Private Autopullman Roma, del Consorzio Imprese Autotrasporti Turistici, del Consorzio Rossi Autoservizi e della società Corsi & Pampanelli, per taluni comportamenti sul mercato del servizio di trasporto scolastico del Comune di Roma che potrebbero essere il risultato di un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Il Comune di Roma, recependo la segnalazione inviata nel maggio 1995 dall'Autorità e disapplicando la normativa regionale che prevedeva un tariffario minimo per il servizio di trasporto mediante autobus, assicurato agli studenti delle scuole materne ed elementari, ha fatto ricorso, per l'anno scolastico 1995-96, a pubbliche gare di appalto. L'assenza di partecipanti alle gare indette dal Comune ha successivamente costretto quest'ultimo a ricorrere a trattative private con gli stessi soggetti. L'istruttoria, tuttora in corso, ha come obiettivo di stabilire se la scelta delle imprese di trasporto di disertare le gare indette dal Comune sia stata il frutto di un'intesa volta a ottenere, dopo il fallimento della procedura competitiva, l'affidamento del servizio con una trattativa privata a tariffe più elevate, restringendo così in modo sostanziale la concorrenza sul mercato dei servizi di trasporto scolastico.

Trasporti ferroviari

Gli interventi dell'Autorità

ITALCONTAINER TRASPORTI COMBINATI FERROSTRADALI

Nell'ottobre 1995, l'Autorità ha avviato un'istruttoria al fine di accertare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza degli accordi intercorsi tra le società Italcontainer Spa, controllata dalla Ferrovie dello Stato Spa, e Trasporti Combinati Ferrostradali Spa, controllata da Fincitaf Srl.

L'intesa, comunicata dalle stesse società interessate, consisteva nella sottoscrizione di un accordo commerciale e di un contratto di vendita tra imprese indipendenti.

L'accordo commerciale stabiliva che la società Trasporti Combinati Ferrostradali si sarebbe impegnata ad assegnare a Italcontainer tutti i propri incarichi di trasporto ferroviario pagando la tariffa ferroviaria da quest'ultima corrisposta alla società Ferrovie dello Stato, come risultante dall'accordo particolare concluso tra quest'ultima e Italcontainer tenendo conto del volume di traffico raggiunto anche grazie all'apporto della società Trasporti Combinati Ferrostradali. Il contratto di vendita prevedeva, invece, la cessione di una quota del capitale sociale di Fincitaf, pari al 15%, a Italcontainer, subordinata alla conclusione dell'accordo commerciale. Tale contratto stabiliva anche sostanziali modifiche degli statuti delle società Fincitaf e Trasporti Combinati Ferrostradali, prevedendo limiti alla trasferibilità delle quote detenute da ciascun socio in Fincitaf e sistemi di nomina degli amministratori che avrebbero consentito a Italcontainer di inserire propri rappresentanti nei consigli di amministrazione di entrambe le società.

I mercati interessati dall'intesa sono quelli dell'organizzazione e della commercializzazione del trasporto ferroviario di container. Questo tipo di trasporto può avvenire secondo due modalità distinte, denominate "traffico intero", in cui sono utilizzati treni completi in viaggi "dedicati", e "traffico diffuso", che si caratterizza per l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni di linea.

Nel segmento del "traffico intero" lo schema tariffario adottato dalle Ferrovie dello Stato evidenzia la possibilità di consistenti economie di scala, in generale, e di economie di coordinamento. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità in un caso precedente aveva ritenuto che la concessione di sconti quantità in funzione degli impegni dell'operatore (numero di treni, giorni della settimana, ecc.) risponda a criteri economici verificabili e non discriminatori¹⁸. Allo stesso modo, lo schema tariffario adottato sul segmento del "traffico diffuso" era stato ritenuto privo di effetti discriminatori.

L'Autorità ha perciò rilevato che l'intesa comunicata aveva principalmente come obiettivo la riduzione dei costi sostenuti dalle parti per l'acquisto del servizio di trasporto ferroviario di container, risultante dal semplice incremento dei volumi di traffico che gli operatori si impegnano a effettuare data la struttura tariffaria adottata dalle Ferrovie dello Stato per la fornitura di tale servizio. Inoltre essa avrebbe determinato un incentivo per entrambe le imprese contraenti a coordinare le attività da esse condotte e la parziale comunanza di interessi, che sarebbe venuta a crearsi in seguito all'accordo commerciale, sarebbe stata ulteriormente rafforzata dall'acquisizione da parte di Italcontainer di una quota del capitale di

¹⁸ FREMURA-FERROVIE DELLOSTATO, illustrato nella Relazione relativa al 1993.

Fincitaf, società controllante Trasporti Combinati Ferrostradali. L'insieme delle condizioni contenute nell'accordo di vendita inducevano peraltro a escludere che l'acquisizione del 15% del capitale sociale di Fincitaf a opera di Italcontainer avesse una natura esclusivamente finanziaria.

L'Autorità ha in particolare evidenziato che, dato il rapporto di controllo tra Ferrovie dello Stato e Italcontainer, l'intesa comunicata avrebbe potuto favorire l'adozione da parte della società Ferrovie dello Stato di condizioni di accesso alla rete ferroviaria per il trasporto di container discriminatorie a favore della stessa Italcontainer e di Trasporti Combinati Ferrostradali. In seguito all'avvio dell'istruttoria, Italcontainer ha comunicato la decisione di non dare ulteriore corso all'intesa, determinando così la chiusura del procedimento.

Trasporti marittimi e servizi portuali

Gli interventi dell'Autorità nel settore dei trasporti marittimi

L'attività svolta nell'anno trascorso nel settore del trasporto marittimo ha riguardato in particolare i servizi di linea, il cui esercizio è fortemente condizionato dal regime di sussidi pubblici di cui beneficiano le società appartenenti al Gruppo Finmare. Gli interventi dell'Autorità, in questo contesto, hanno riguardato le distorsioni derivanti dalle esistenti sovvenzioni pubbliche (IGNAZIO MESSINA-LLOYD TRIESTINO) e il progetto di cessione del Gruppo Finmare da parte dell'IRI alle Ferrovie dello Stato, in relazione alle possibili conseguenze che l'operazione potrebbe avere per la concorrenza nel settore (PARERE SUL PIANO DI RIORDINO DEL GRUPPO FINMARE). L'Autorità ha anche condotto un'istruttoria riguardo ad alcuni accordi relativi al servizio di traghettamento di mezzi gommati sullo Stretto di Messina (FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT) e ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22, sulla normativa che regola le autorizzazioni all'approdo per le imprese che svolgono servizi di linea di collegamento con le isole (PARERE SUI SERVIZI DI LINEA CON LE ISOLE).

IGNAZIO MESSINA-LLOYD TRIESTINO

Nel novembre 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti del Lloyd Triestino-Società di Navigazione Spa, appartenente al Gruppo Finmare, in seguito a una segnalazione effettuata da un'impresa concorrente, la società Ignazio Messina & C. Spa. L'impresa denunciante aveva sottoposto all'attenzione dell'Autorità alcuni comportamenti tenuti dalla società Lloyd Triestino nel trasporto marittimo di merci tramite *container* sulle rotte tra l'Italia e il Sudafrica. In particolare, secondo il denunciante la società Lloyd Triestino avrebbe frapposto ostacoli all'uscita della società Messina dalla conferenza marittima ESAC e, in seguito all'ingresso di Messina sul mercato quale operatore indipendente, avrebbe fissato

tariffe non remunerative, aumentato la capacità di trasporto offerta e le frequenze del servizio in condizioni di modesto utilizzo della capacità produttiva già esistente e concesso sconti, compresi sconti di fedeltà, tali da impedire alla clientela di rivolgersi alle imprese concorrenti.

Nel corso dell'istruttoria è stato individuato come mercato rilevante quello del servizio di trasporto marittimo di linea a mezzo di container sul complesso delle rotte che collegano i porti italiani con i porti del Sudafrica. L'analisi delle quote di mercato delle imprese ha evidenziato tra il 1991 e il 1994 una riduzione della quota di mercato della conferenza marittima SAECS, di cui Lloyd fa parte, dal 66% al 39%, a fronte di una quota della società MSC, seconda impresa per importanza sul mercato, stabile intorno al 33%, e di una quota di Messina, presente quale operatore indipendente solo dal 1992, pari al 28%. Il mercato ha inoltre registrato nel periodo 1992-94 una sensibile riduzione dei prezzi, pari al 30-40%, che dagli elementi acquisiti durante l'istruttoria è apparsa riconducibile alla concorrenza esercitata dalla società Messina.

Il livello e l'evoluzione della quota di mercato detenuta da Lloyd Triestino, anche in rapporto alle quote di mercato dei concorrenti, unitamente alla significativa riduzione dei prezzi negli anni più recenti hanno portato l'Autorità a escludere che Lloyd sia in grado di tenere comportamenti indipendenti dalle altre imprese. Non essendosi accertata la posizione dominante, non è risultato possibile valutare come abusivi, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, i comportamenti contestati a Lloyd.

Nella delibera conclusiva dell'istruttoria, nel maggio 1995, l'Autorità ha nondimeno sottolineato che i sussidi statali di cui Lloyd fruisce in base a disposizioni di legge, pur non essendo sufficienti nel caso di specie a conferire una posizione dominante, hanno comportato gravi distorsioni del funzionamento del mercato, in considerazione delle onerose decisioni commerciali che Lloyd ha potuto assumere grazie alle sovvenzioni. L'Autorità ha evidenziato come le esistenti forme di concessione di sussidi statali, già oggetto di ripetute segnalazioni al Governo e al Parlamento, restino tuttora un elemento perturbatore delle dinamiche concorrenziali. Essa ha osservato, in particolare, che nel caso analizzato l'utilizzo dei sussidi non è risultato finalizzato al perseguimento degli obiettivi di interesse generale previsti dalla normativa, bensì a danno della libera iniziativa imprenditoriale, comportando perciò un utilizzo certamente indesiderabile delle risorse finanziarie dello Stato.

Il Piano di riordino del Gruppo Finmare

Nel gennaio 1996 l'Autorità ha inviato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, un parere al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, su richiesta di quest'ultimo, in merito al piano di riordino del Gruppo Finmare che prevede il passaggio delle società del Gruppo dall'IRI alle Ferrovie dello Stato.

L'Autorità ha rilevato come il piano sembri trascurare gli aspetti di tutela degli interessi degli utenti, suscitando alcune preoccupazioni in ordine al mantenimento di un adeguato livello di concorrenza nel trasporto marittimo.

In primo luogo, il passaggio di Finmare alla società Ferrovie dello Stato Spa potrebbe favorire l'estensione della posizione dominante detenuta da quest'ultima nel trasporto ferroviario ai mercati contigui, con gravi ripercussioni sugli assetti concorrenziali dell'intero sistema dei trasporti nazionale. Se il piano venisse posto in essere sarebbe necessaria, ad avviso dell'Autorità, la previsione di specifici obblighi a carico della società Ferrovie dello Stato, relativamente alle condizioni commerciali da applicare alla clientela del servizio ferroviario, per evitare discriminazioni a danno delle imprese concorrenti nei mercati del trasporto marittimo.

E' stato inoltre osservato che la concentrazione comporterebbe il passaggio sulla rotta marittima Olbia-Civitavecchia da una situazione di duopolio a una di monopolio, determinando la necessità di un intervento dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, al fine di evitare una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

Nel parere è stata anche ribadita la necessità di riformare, contestualmente alla cessione del gruppo Finmare, il sistema delle sovvenzioni statali, soprattutto in considerazione dei sussidi di cui già fruisce la Divisione Navigazione delle Ferrovie dello Stato. In particolare, è stata sottolineata l'opportunità di distinguere chiaramente, ai fini della concessione di contributi pubblici, tra i servizi minimi essenziali per le isole e gli altri servizi, entrambi attualmente finanziati dai sussidi a Finmare. Per i servizi ritenuti non essenziali l'Autorità ha ribadito la necessità di un'immediata e definitiva cessazione di qualsiasi contribuzione finanziaria pubblica, in forma sia di sovvenzioni che di ricapitalizzazioni a carico dello Stato, in quanto la consolidata presenza di operatori privati concorrenti su importanti rotte nazionali provverebbe che il mercato è in grado di garantire l'offerta del servizio, con adeguati flussi di traffico.

E' stata peraltro segnalata l'importanza di prevedere appropriate modalità di accesso alla prestazione dei servizi minimi essenziali, tali da non escludere i soggetti privati in possesso dei requisiti tecnici ritenuti necessari. Un'evoluzione in questo senso avrebbe riflessi positivi potendo comportare una riduzione del costo dei sussidi per la collettività e un aumento del grado di concorrenza nel settore.

L'Autorità ha infine sottolineato che le intese, auspiccate nel piano di riordino, tra l'impresa pubblica risultante dalla concentrazione e le imprese di navigazione private potrebbero risultare in contrasto con le disposizioni della legge n. 287/90, in quanto suscettibili di eliminare la concorrenza effettiva da una parte sostanziale del mercato. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che un regime di piena concorrenza può

contribuire meglio di una politica di accordi tra imprese a determinare una riorganizzazione dei servizi più efficiente e vantaggiosa in termini di frequenze, di prezzi e di qualità dei servizi per i consumatori, con positivi riflessi anche sulla competitività delle imprese italiane in vista della liberalizzazione dei servizi di cabotaggio in ambito comunitario a partire dal gennaio 1999.

FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT

Nel settembre 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Ferrovie dello Stato Spa, Caronte Shipping Spa e Tourist Ferry Boat Spa per accertare la conformità all'articolo 2 della legge n. 287/90 di un'intesa da queste sottoscritta con riferimento ai servizi di traghettamento di mezzi gommati sullo Stretto di Messina. L'intesa era stata volontariamente comunicata dalle tre società ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, e, in subordine, ai fini di una autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4. L'accordo, che secondo le parti avrebbe avuto lo scopo di risolvere i problemi di congestione del traffico nel centro cittadino di Villa San Giovanni causato dai veicoli diretti agli imbarchi, prevedeva l'utilizzo di accessi comuni agli imbarchi, il coordinamento degli orari, la fissazione di tariffe unificate e la ripartizione dei ricavi.

Considerato che le società partecipanti all'accordo sono gli unici operatori che prestano servizio di traghettamento sullo Stretto di Messina, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa comunicata contenesse alcune clausole, tra cui quelle di fissazione in comune delle tariffe e di ripartizione dei ricavi, in grado di restringere sensibilmente la concorrenza nel mercato interessato. L'introduzione di tali clausole, inoltre, non è apparsa adeguatamente giustificata in relazione all'obiettivo dichiarato dell'intesa, costituito dalla riduzione della congestione del traffico verso lo Stretto di Messina.

L'istruttoria ha avuto anche come oggetto la verifica degli eventuali aspetti restrittivi della concorrenza derivanti da un'intesa preesistente a quella comunicata dalle parti, tra Caronte Shipping e Tourist Ferry Boat, che ha comportato lo svolgimento in comune da parte delle due società dei servizi di traghetto, con coordinamento degli orari, fissazione in comune dei prezzi e ripartizione dei ricavi.

In seguito alla comunicazione delle risultanze istruttorie, le parti hanno deciso di non dare seguito all'accordo comunicato, e nel gennaio 1996 l'Autorità, preso atto del ritiro dell'intesa, ha chiuso l'istruttoria relativamente a tale aspetto. Essa ha invece ritenuto opportuno prorogare di 120 giorni il termine del procedimento istruttorio per la valutazione del preesistente accordo tra Caronte Shipping e Tourist Ferry Boat.

Al fine di garantire il mantenimento di un adeguato grado di concorrenza nei servizi di trasporto marittimo di linea con le isole, le modalità di assegnazione dei diritti di approdo rivestono un ruolo fondamentale. Al riguardo, nel settembre 1995 l'Autorità ha trasmesso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Ministro dei Trasporti in merito alla vigente disciplina sull'autorizzazione all'approdo nei porti italiani.

Nel corso di un'istruttoria per abuso di posizione dominante relativamente ai servizi di trasporto marittimo di linea tra Napoli e l'Isola di Ischia e tra Pozzuoli e l'Isola di Ischia, l'Autorità aveva riscontrato alcune possibili difformità nei criteri seguiti dalle Capitanerie di Porto per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni all'approdo. Al riguardo, l'Autorità ha constatato che la normativa vigente di fatto conferisce alle autorità marittime una totale discrezionalità nel decidere il numero di approdi giornalieri nel porto e i tempi che possono intercorrere tra un approdo e quello successivo. Tale discrezionalità, pur tenendo conto delle esigenze di sicurezza nei porti, può tradursi in alcuni casi in discriminazioni a danno di nuove imprese che intendano entrare sul mercato dei collegamenti di linea con le isole, ad esempio laddove le imprese già presenti sul mercato vengano preferite nell'assegnazione degli approdi, soprattutto per le fasce orarie di maggiore interesse economico. Inoltre, in assenza di una regolamentazione trasparente sull'utilizzo e sulla revoca delle autorizzazioni, alcune imprese potrebbero essere incentivate a chiedere un numero di autorizzazioni superiore al necessario, utilizzandole poi solo in parte, allo scopo di precludere ai concorrenti l'ingresso sul mercato.

L'Autorità ha perciò auspicato l'adozione da parte del Ministero dei Trasporti di provvedimenti normativi relativi al rilascio delle autorizzazioni all'approdo che, sulla base di criteri non discriminatori, garantiscano l'accesso al mercato a un ampio numero di operatori, evitando nel contempo sia l'attribuzione alle autorità marittime di ruoli di programmazione del mercato, sia l'assegnazione preferenziale di approdi alle imprese pubbliche.

L'Autorità, chiedendo alle autorità marittime di astenersi dal favorire accordi tra le imprese su orari e modalità di svolgimento del servizio, a meno che essi non siano ritenuti strettamente necessari per il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza della navigazione, ha infine rilevato che nel settore il passaggio dall'attuale regime di autorizzazione agli approdi a un più vincolistico regime di concessione comporterebbe un'ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa economica.

Evoluzione del settore dei servizi portuali

Il processo di liberalizzazione dei servizi portuali, avviato con la legge 28 gennaio 1994 n. 84, "Riordino della legislazione in materia portuale", è stato rallentato dalla perdurante incertezza del quadro normativo, dovuta alla mancata emanazione dei decreti ministeriali di attuazione della nuova legge e al protrarsi del regime di transizione conseguente alla ripetuta reiterazione di decreti legge che modificano i termini di adeguamento delle strutture portuali alla nuova normativa.

Nell'anno trascorso si è tuttavia assistito a uno sviluppo dei traffici portuali, soprattutto per i servizi quali il trasporto di container in cui hanno iniziato a operare nuove imprese, come illustrato dalla crescita del traffico di container nel porto di Genova e dall'avvio della struttura portuale di Gioia Tauro. L'indagine conoscitiva dell'Autorità sui servizi portuali, ormai in fase di conclusione, ha evidenziato come il superamento del monopolio delle compagnie portuali e il processo di separazione dell'attività regolamentare delle autorità portuali dall'attività imprenditoriale siano ormai iniziati. Tuttavia la citata incertezza normativa, le resistenze opposte dai soggetti privilegiati dalla precedente disciplina e le diverse interpretazioni della legge n. 84/94 da parte delle autorità amministrative preposte alla sua applicazione hanno condotto a situazioni in cui lo sviluppo della concorrenza nei servizi portuali incontra tuttora significativi ostacoli, comportando in alcuni casi violazioni delle norme della legge n. 287/90.

Gli interventi dell'Autorità nel settore dei servizi portuali

NUOVA ITALIANA COKE - PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA

L'Autorità a seguito di una denuncia effettuata dalla società Nuova Italiana Coke, operante nel settore della produzione e commercializzazione di coke metallurgico, ha avviato nel marzo 1995 un'istruttoria nei confronti del Provveditorato al Porto di Venezia per presunto abuso di posizione dominante. L'impresa denunciante segnalava che il Provveditorato al Porto di Venezia aveva rifiutato di concederle l'autorizzazione all'approdo di navi dirette ai moli gestiti in proprio, costringendola così a utilizzare i moli gestiti dal Provveditorato nonché il personale di quest'ultimo e della locale Compagnia portuale. La Nuova Italiana Coke informava inoltre l'Autorità del rifiuto opposto dal Provveditorato alla richiesta di autorizzazione all'esercizio di attività portuali avanzata dalla stessa società e da altre imprese interessate allo svolgimento in proprio di tali operazioni.

L'Autorità ha in primo luogo rilevato che il Provveditorato, pur rivestendo il ruolo di ente pubblico incaricato della regolamentazione del porto di Venezia, ha svolto attività economica sia direttamente sia, in seguito alla promulgazione della legge n. 84/94, attraverso società controllate e pertanto può essere

considerato un'impresa ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90. E' stata quindi accertata la posizione dominante del Provveditorato sul mercato delle operazioni portuali nell'ambito del porto di Venezia-Porto Marghera, in considerazione della quota di mercato detenuta dallo stesso e delle prerogative a esso conferite dalla normativa in quanto ente regolatore del porto di Venezia, in grado di impedire o limitare l'accesso al mercato.

L'Autorità ha evidenziato come il Provveditorato abbia interpretato le disposizioni vigenti in materia portuale secondo principi non conformi a quelli di tutela della concorrenza, utilizzando i propri poteri regolamentari anche per riservare a sé operazioni di sbarco e imbarco di merci. Inoltre, quando il Provveditorato ha avviato la liberalizzazione del mercato, esso ha autorizzato allo svolgimento di operazioni portuali un numero limitato di imprese, identificate con quelle che già operavano nell'ambito del porto di Venezia, incluse una società controllata dal Provveditorato stesso e l'impresa della locale Compagnia portuale.

Nella valutazione dei comportamenti denunciati l'Autorità ha ribadito che la sentenza della Corte di Giustizia CE del 10 dicembre 1991¹⁹, nell'evidenziare come l'esclusiva a favore dell'impresa costituita dalla compagnia dei lavoratori portuali fosse in contrasto con le norme del Trattato, ha statuito il contrasto con il diritto comunitario delle norme nazionali che hanno riconosciuto il monopolio legale per lo svolgimento delle attività di movimentazione merci in ambito portuale. A seguito di tale sentenza sia i giudici nazionali che le amministrazioni sono tenuti a non applicare le norme nazionali contrastanti con il diritto comunitario. I principi contenuti nella sentenza sono stati recepiti dall'ordinamento con i decreti legge adottati in seguito, con la legge n. 84/94 e con i successivi decreti ministeriali. Pertanto, il regime normativo al quale si dovevano conformare le autorità portuali nell'adottare i provvedimenti di competenza risulta caratterizzato dalla liberalizzazione delle attività di movimentazione delle merci in ambito portuale.

Il rifiuto da parte del Provveditorato a concedere l'autorizzazione all'approdo di navi presso i moli gestiti dalla Nuova Italiana Coke è stato quindi ritenuto privo di fondamento giuridico, configurando un abuso di posizione dominante in quanto ha determinato un'ingiustificata limitazione dell'attività di tale impresa a favore dell'attività portuale svolta dallo stesso Provveditorato. Analogamente, l'Autorità ha ritenuto una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 l'opposizione del Provveditorato alle richieste di autorizzazione all'esercizio dell'attività portuale, nonché le restrizioni di tipo merceologico e quantitativo imposte alle imprese già operanti sul mercato, in quanto tali misure avrebbero impedito l'ingresso sul

¹⁹ Corte di Giustizia, sentenza *Siderurgica Gabrielli-Merci convenzionali Porto di Genova*, del 10 dicembre 1991, causa C-179/90.

mercato delle operazioni portuali per traffico commerciale a imprese concorrenti dello stesso Provveditorato e della Compagnia portuale, del cui personale il suddetto ente si serve per lo svolgimento delle proprie attività di natura imprenditoriale.

Nel giugno 1995, successivamente all'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità, il Provveditorato ha adottato una nuova disciplina per il rilascio delle autorizzazioni. Tale disciplina, pur consentendo l'accesso di nuove imprese al mercato, non è apparsa tale da consentire un completo sviluppo della concorrenza in quanto la fissazione del numero massimo di imprese autorizzabili e l'assegnazione stessa delle autorizzazioni sono avvenute in base a criteri restrittivi e discriminatori, limitando l'accesso dei concorrenti al mercato. Anche queste misure adottate dal Provveditorato al Porto di Venezia sono pertanto state ritenute abusive ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Nell'agosto 1995 l'Autorità, prendendo atto che il Provveditorato aveva cessato i comportamenti adottati inizialmente e riconosciuti in violazione del divieto di abuso di posizione dominante, ha imposto al Provveditorato di porre fine anche alle rimanenti condotte abusive, adottando criteri trasparenti e non discriminatori nel disciplinare l'accesso delle imprese portuali al mercato.

Parere sulle tariffe per il servizio di bunkeraggio nei porti

Su richiesta del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, nel luglio 1995 l'Autorità ha espresso un supplemento di parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alle tariffe per il servizio di *bunkeraggio* nei porti, con particolare riguardo alla situazione del porto di Augusta. Il supplemento di parere era stato richiesto a seguito di interrogativi sollevati dalla Federazione Italiana dei Piloti dei Porti riguardo al parere espresso dall'Autorità al Ministro, nel marzo 1995, sullo stesso argomento.

Nel precedente parere l'Autorità aveva sostenuto che il servizio di bunkeraggio, consistente nel rifornimento in ambito portuale di carburanti o combustibili, reso alle navi in transito in un porto, compresi i servizi portuali che affiancano tale attività, configura un mercato rilevante distinto rispetto agli analoghi servizi resi alle navi commerciali che hanno per destinazione finale il porto stesso. L'adozione di tariffe differenziate per le navi in transito rispetto alle navi commerciali, pertanto, non comporterebbe di per sé distorsioni della concorrenza, trattandosi di due mercati diversi.

Nel supplemento di parere reso nel luglio 1995 l'Autorità ha osservato che l'inammissibilità di differenziazioni tariffarie sancita dalla sentenza della Corte di Giustizia CE del 17 maggio 1994, *Corsica*

*Ferries Italia Srl-Corpo dei Piloti del Porto di Genova*²⁰, si riferisce a discriminazioni tariffarie che pongano alcuni operatori in posizione di svantaggio rispetto ai loro concorrenti, ovvero tali da determinare pregiudizio al commercio tra Stati membri. Nessuno dei due profili sembra sussistere nel caso delle tariffe agevolate applicate al traffico in transito nel porto di Augusta. In primo luogo, l'eventuale discriminazione sarebbe pregiudizievole per le navi commerciali che hanno come destinazione il porto in questione, che non si trovano, a giudizio dell'Autorità, in diretta concorrenza con le navi in transito. In secondo luogo, la diminuzione delle tariffe per le navi in transito nel porto di Augusta, non comportando un aumento dei prezzi dei servizi resi alle navi commerciali e quindi dei costi sostenuti dalle imprese di trasporto marittimo, non determina alcun pregiudizio al commercio intracomunitario.

L'Autorità ha pertanto ribadito che nel caso di specie non sussistono i presupposti per applicare i principi della citata sentenza della Corte di Giustizia, ritenendo altresì che la differenziazione tariffaria possa migliorare la competitività del porto di Augusta aumentando la concorrenza tra i porti comunitari.

COMITATO UTENZA PORTUALE-COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI

Nel gennaio 1996 è stata avviata un'istruttoria nei confronti della Compagnia Portuale N.&S. Briamo di Brindisi per presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 con riferimento alla fornitura in regime di monopolio della manodopera portuale. L'istruttoria è stata originata da una denuncia del Comitato dell'Utenza Portuale di Brindisi in cui veniva segnalato, in particolare, il rifiuto da parte della Compagnia Portuale di fornire i lavoratori richiesti da un'impresa portuale per lo svolgimento delle proprie attività.

La legge n. 84/94, che contiene la nuova disciplina del lavoro portuale, prevede un regime transitorio nel quale le Compagnie portuali forniscono in esclusiva manodopera alle imprese portuali che intendono assumere nuovo personale; queste ultime devono inoltre utilizzare i lavoratori in esubero delle Compagnie portuali in regime di mobilità temporanea, comando o distacco. Secondo la parte denunciante, la Compagnia Portuale di Brindisi avrebbe rifiutato di fornire il personale richiesto allo scopo di danneggiare un'impresa concorrente, che compete con la stessa Compagnia nel mercato delle operazioni portuali a Brindisi. L'indagine, tuttora in corso, è volta ad accertare se tale comportamento possa configurare un abuso di posizione dominante.

²⁰ Causa C-18/93.

Trasporti aerei e servizi aeroportuali

La situazione concorrenziale nel settore del trasporto aereo

A più di tre anni dall'entrata in vigore delle disposizioni comunitarie contenute nel "terzo pacchetto" di misure di liberalizzazione dell'aviazione civile, gli assetti concorrenziali del trasporto aereo nazionale hanno subito significative modifiche.

In particolare, nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996 si è assistito all'ingresso di nuovi vettori su rotte precedentemente caratterizzate dal monopolio della società Alitalia Spa. Particolare rilevanza assume l'entrata di nuove compagnie aeree sulla rotta Roma-Milano, che rappresenta il mercato a maggior redditività in ambito nazionale e risulta tra le rotte a maggior densità di passeggeri in ambito comunitario. Prima del novembre 1995, i collegamenti tra Roma e Milano erano effettuati dalla società Alitalia che serviva gli aeroporti di Fiumicino e Linate e dalla società Meridiana che collegava Fiumicino con Malpensa. Le strutture tariffarie dei due operatori erano identiche, sebbene il traffico evidenziasse una più elevata percentuale di viaggiatori a tariffe scontate sui voli di Meridiana, probabilmente a causa della scarsa sostituibilità per gli utenti dei diversi scali componenti il sistema aeroportuale milanese.

Due nuovi vettori, Air One (ex-Aliadriatica)²² e Noman, hanno richiesto e ottenuto l'autorizzazione di Civilavia per operare sulla rotta Roma-Milano nel corso della stagione invernale 1995-1996. Sebbene Alitalia abbia tentato di opporsi a tale decisione mediante impugnativa, il TAR ha negato l'esistenza di un diritto esclusivo a operare da parte del vettore di bandiera sulle rotte nazionali. L'ingresso dei due concorrenti è stato peraltro ostacolato dalla difficoltà di reperire un numero di bande orarie di atterraggio e decollo (cosiddetti *slot*) sufficiente a garantire la loro attività. Infatti l'assegnazione degli *slot* richiesti è stata in un primo tempo negata dall'operatore preposto alla loro allocazione (operatore *clearance*), un funzionario della società Alitalia al quale è demandata questa funzione amministrativa. A seguito di una revisione della capacità della pista dell'aeroporto di Linate da parte del Comitato di coordinamento

²¹ In particolare, le misure comunitarie abolivano la riserva a favore delle compagnie di bandiera nei collegamenti tra scali nazionali, con piena efficacia a partire dall'aprile 1997, liberalizzavano le tariffe aeree laddove alle compagnie non fossero imposti obblighi connessi al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, e aprivano all'accesso dei vettori comunitari le singole rotte infracomunitarie.

²² La compagnia Aliadriatica ha iniziato ad operare a partire dalla stagione estiva 1995 sui collegamenti di Roma e Milano con Brindisi, Lamezia Terme e Reggio Calabria. Al momento alcune delle rotte sono state abbandonate a seguito della concorrenza mossa da Alitalia.

aeroportuale, i nuovi operatori hanno ottenuto l'accesso a un numero di *slot* che consente loro di entrare in diretta concorrenza con Alitalia.

Recentemente il Comitato ha anche deciso di riesaminare il rifiuto dell'operatore *clearance* di applicare nel corso della stagione estiva alle società Noman e Air One la cosiddetta *grandfather rule*, che consiste in un diritto di prelazione da far valere, ai sensi del Regolamento n. 95/93/CEE, nei confronti di almeno 80% degli *slot* utilizzati nelle passate stagioni. La permanenza dei nuovi operatori sulla rotta Roma-Milano manterrebbe aperto uno dei primi spiragli di concorrenza effettiva all'interno dei mercati nazionali, con effetti positivi per gli utenti, sia sotto il profilo dell'ampliamento della offerta e della gamma di prodotto, che delle riduzioni tariffarie.

Va inoltre rilevato che, anche su mercati meno appetibili commercialmente della rotta Roma-Milano, l'ingresso di operatori di minori dimensioni si è accompagnato a uno sviluppo della concorrenza. Oltre al caso della compagnia Air One, la compagnia Air Dolomiti, nella quale Lufthansa ha di recente acquisito una partecipazione, ha dato inizio nell'estate del 1995 al trasporto regolare di passeggeri da Roma e Olbia con destinazione Trieste, Parma, Genova e Cagliari. Inoltre, nello stesso periodo, la compagnia Air Sicilia è entrata in concorrenza diretta con Alitalia sui collegamenti tra Palermo e Lampedusa, Roma e Bergamo.

Gli interventi dell'Autorità

Nel nuovo scenario competitivo nazionale e nella prospettiva della liberalizzazione delle rotte nazionali nell'Unione Europea entro l'aprile 1997²⁴, diventa particolarmente importante perseguire le pratiche anticoncorrenziali volte a impedire, ostacolare o disciplinare l'ingresso sulle rotte nazionali. L'Autorità ha in corso un'indagine conoscitiva di natura generale (INDAGINE CONOSCITIVA SUL TRASPORTO AEREO) in ordine alle condizioni tariffarie praticate per i servizi di trasporto passeggeri e merci effettuati all'interno del territorio nazionale e alle condizioni di erogazione dei servizi. Inoltre, l'Autorità ha effettuato numerosi interventi presso le competenti autorità governative, al fine di riaffermare la necessità di garantire la neutralità delle operazioni di *clearance*, separando le funzioni regolamentative dalla fornitura del servizio. In particolare, l'Autorità auspica che sia rapidamente modificata l'attuale disciplina di

²³ Il Comitato di coordinamento aeroportuale è un organo essenzialmente consultivo, previsto dal Regolamento n. 95/93/CE del Consiglio, del 18 gennaio 1993 (GUCE L 104 del 22 gennaio 1993). A Linate il Comitato è stato istituito nel 1995.

²⁴ Regolamento n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie, GUCE L 240 del 24 agosto 1992.

assegnazione degli *slot* aeroportuali, una risorsa sempre più scarsa a fronte dell'aumento del traffico aereo, affidando questo compito a un organo imparziale e non dipendente dai vettori aerei, in conformità con i principi stabiliti dai regolamenti comunitari²⁵. Si eviterebbe così che lo svolgimento di funzioni regolamentari di allocazione dei diritti di atterraggio e decollo da parte di Alitalia, il vettore che detiene una posizione dominante sulla prevalenza dei mercati nazionali, possa dare luogo a comportamenti abusivi nei riguardi dei concorrenti effettivi e potenziali.

Con riferimento a possibili comportamenti abusivi della compagnia di bandiera, è stato avviato nel marzo 1996 un procedimento istruttorio per accertare la compatibilità con le norme a tutela della concorrenza dei comportamenti concorrenziali posti in essere da Alitalia nei confronti di operatori nuovi entranti sulle rotte nazionali (ALIADRIATICA-ALITALIA). Difatti, se in alcuni casi tali politiche possono comportare un temporaneo beneficio per i consumatori, sotto forma di un apparente ampliamento dell'offerta, d'altro canto gli stessi comportamenti potrebbero essere tesi a provocare l'uscita dal mercato dei concorrenti, in seguito all'offerta di un numero di voli in eccesso rispetto al pareggio economico e sovrapposti a quelli delle altre imprese. E' perciò essenziale impedire che i benefici di breve termine dei consumatori vengano annullati da una successiva riduzione del grado della concorrenza e, in ultima analisi, della gamma e delle quantità offerte dei servizi.

ALIADRIATICA-ALITALIA

Nel febbraio 1996 é stata avviata un'istruttoria tesa ad accertare la conformità di alcuni comportamenti posti in essere da Alitalia nel settore del trasporto aereo passeggeri sulle rotte nazionali con la disciplina in materia di tutela della concorrenza e del mercato.

L'istruttoria, tuttora in corso, é stata aperta in seguito a una denuncia da parte dell'Associazione Consumatori Utenti di Lamezia Terme e della compagnia aerea Aliadriatica (successivamente trasformatasi in Air One), nonché ai fatti evidenziati nell'audizione del 12 luglio 1995 presso la Commissione Trasporti della Camera dei Deputati da parte dei rappresentanti delle compagnie Meridiana, Aliadriatica e Air Dolomiti.

A seguito di un esame del complesso dei comportamenti concorrenziali tenuti da Alitalia nei confronti dei vettori nuovi entranti su rotte nazionali, l'Autorità ha ritenuto che essi potessero essere volti a impedire o ostacolare l'ingresso sul mercato da parte di nuovi vettori. Infatti, Alitalia, in virtù di

²⁵ Regolamento n. 95/93 del Consiglio, cit..

disposizioni amministrative che le attribuiscono la gestione delle bande orarie di atterraggio e di decollo, avrebbe strumentalmente utilizzato tale funzione per difendere la propria posizione dominante, opponendo un rifiuto ingiustificato alle richieste dei vettori di entrare su alcune tratte nazionali. Qualora accertato, il comportamento discriminatorio da parte di Alitalia confermerebbe l'incompatibilità tra funzioni di regolazione delle bande orarie ed erogazione dei servizi di trasporto aereo di linea. Inoltre, in virtù della posizione dominante storicamente detenuta sui mercati nazionali, il vettore di bandiera gode di un rilevante potere contrattuale nei confronti del complesso dei canali di distribuzione presenti sul territorio nazionale. Alitalia avrebbe, quindi, tentato di ostacolare l'ingresso e la permanenza sul mercato di nuovi operatori imponendo alle agenzie di viaggio di non emettere biglietti delle compagnie concorrenti.

Infine, Alitalia avrebbe sovrapposto gli orari dei propri voli a quelli dei concorrenti, come Aliadriatica, e sembrerebbe essersi avvalsa della possibilità di influenzare l'allocazione delle bande orarie, rifiutando le richieste di variazione di orario dei vettori nei confronti dei quali poneva in essere questi comportamenti.

Evoluzione normativa e interventi dell'Autorità nel settore aeroportuale

La legge 3 agosto 1995, n. 351 reca disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali, di trasporti eccezionali e di veicoli adibiti a servizi di emergenza formulate sulla base della disciplina comunitaria. Le principali disposizioni hanno a oggetto l'affidamento in concessione della gestione aeroportuale. Al riguardo, la legge dispone che il soggetto concessionario sia una società di capitali e determina il limite massimo della durata delle concessioni per la gestione aeroportuale in quaranta anni. Il canone di concessione dovrà essere commisurato al valore patrimoniale dei beni demaniali in uso al concessionario, al netto degli apporti e degli investimenti effettuati dalle società concessionarie, nonché degli oneri per i beni e servizi utilizzati gratuitamente da pubbliche amministrazioni, tenendo anche conto del traffico per passeggeri e merci. Le condizioni e i limiti delle autorizzazioni per la gestione dei servizi aeroportuali di assistenza a terra verranno indicati con decreto ministeriale. Si prevede, inoltre, un aumento della capacità dei gestori aeroportuali di finanziare le proprie attività mediante i diritti aeroportuali. Infine, viene previsto un periodo transitorio, durante il quale le società concessionarie si impegnano ad assumere il personale già dipendente dal precedente gestore. Il rilascio delle autorizzazioni per la gestione dei servizi in aeroporto sarà inoltre subordinato alla verifica dei livelli di occupazione nell'aeroporto e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore.

La disciplina è stata oggetto, nel corso della sua approvazione, di un parere dell'Autorità ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 volto a evidenziarne alcune caratteristiche restrittive o distorsive della

concorrenza (PARERE SULLA NORMATIVA DEL SETTORE AEROPORTUALE). Le principali osservazioni critiche dell'Autorità riguardavano la previsione di affidare ciascun aeroporto in concessione totale a un singolo operatore e i vincoli previsti in tema di assunzioni a carico dei nuovi entranti. L'assenza di distinzione tra gestione delle infrastrutture e erogazione dei servizi potrebbe infatti facilitare comportamenti abusivi volti a mantenere o a estendere posizioni dominanti nei mercati connessi a quello dei servizi oggetto di esclusiva, ponendo ostacoli all'accesso delle infrastrutture necessarie per l'erogazione dei servizi. Inoltre, il regime di concessione totale potrebbe ostacolare il processo di liberalizzazione dei servizi aeroportuali qualora l'accesso di imprese terze continui a essere condizionato al rilascio di un atto di subconcessione da parte del gestore unico. Infine, la tutela degli esistenti livelli occupazionali imposta ai nuovi entranti nei mercati dei servizi aeroportuali rischia di disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e di ridurre l'impatto concorrenziale della liberalizzazione. La legge n. 351/95 ha accolto solo in parte le indicazioni dell'Autorità.

Nel corso del 1996, l'Autorità ha inoltre concluso un'istruttoria volta ad accertare l'ottemperanza a una sua precedente decisione in materia di abuso di posizione dominante (AR-SEA).

IBAR-SEA

Nel gennaio 1995, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 nei confronti della Società per Azioni Esercizi Aeroportuali-Sea, società di gestione degli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa, per accertare se la società avesse posto fine ai comportamenti abusivi a essa contestati nella precedente delibera del marzo 1994. In tale sede, infatti l'Autorità aveva riconosciuto la natura abusiva dei comportamenti della Sea consistenti nel porre ingiustificate limitazioni al diritto all'autoproduzione dei servizi di assistenza a terra, nell'imporre il pagamento di corrispettivi a fronte di servizi non resi e nel non consentire il collegamento tra il terminale sito ai banchi accettazione dei passeggeri in aeroporto e il sistema informativo delle compagnie aeree.

Dalla documentazione raccolta nel corso del procedimento è emerso che Sea ha dapprima riconosciuto il diritto di autoproduzione dei servizi di *handling* e poi ha effettivamente accolto le richieste di alcune compagnie aeree a svolgere le attività di accettazione e imbarco passeggeri, assistenza dei passeggeri agli arrivi e ai transiti, bilanciamento aeromobili e *lost & found*. Allo stato, risulta che le compagnie American Airlines, United Airlines, Lufthansa e KLM hanno già iniziato a operare il *self-handling*. SEA si è, infine, impegnata a soddisfare le richieste di *self-handling* anche per l'area merci e per l'area rampa al termine della ristrutturazione e dell'ampliamento degli aeroporti di Linate e di Malpensa, previsto per il 1998.

Inoltre, l'Autorità ha accertato che Sea ha posto in essere concrete misure idonee a rimuovere le infrazioni a essa contestate in materia tariffaria. Infatti la società di gestione ha momentaneamente ritirato la richiesta relativa al pagamento della *concession fee*, ritenuta dalle compagnie aeree giuridicamente ingiustificata e tale da aumentare i costi di autoproduzione e, in ordine all'imposizione del pagamento di corrispettivi a fronte di servizi non resi, ha provveduto a scorporare e a rimborsare alle compagnie aeree quei servizi di assistenza a terra che erano stati oggetto di contestazione nel provvedimento dell'Autorità.

Infine, per quanto riguarda l'installazione del *cute*, ovvero il sistema informativo che consente il dialogo completo tra il terminale sito ai banchi accettazione dei passeggeri in aeroporto e il sistema informativo delle compagnie aeree, la società di gestione ha concluso un contratto con Sita, entità senza scopo di lucro costituita da tutte le compagnie aeree che operano a livello mondiale e che gestisce tale collegamento telematico. L'inizio dell'operatività del sistema informativo è prevista per il mese di marzo 1996.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che Sea abbia posto in essere concrete misure idonee a ottemperare alla delibera dell'Autorità del marzo 1994, ponendo fine alle infrazioni ivi riscontrate. Tuttavia, essa si è riservata di continuare a verificare le iniziative che Sea adotterà per ottemperare al provvedimento citato, in particolar modo per quanto riguarda le trattative al momento in corso con alcune compagnie aeree per l'autoproduzione dei servizi di accettazione e imbarco passeggeri, assistenza dei passeggeri agli arrivi e ai transiti, bilanciamento aeromobili e *lost & found*, nonché l'avvio dell'autoproduzione dei servizi di assistenza in rampa e alle merci previsto per il 1998.

Attività ausiliarie del trasporto

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato alcune intese restrittive della concorrenza poste in essere da associazioni di autoscuole (AUTOSCUOLE) e si è avvalsa dei propri poteri di segnalazione per evidenziare alcune possibili distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina regionale delle autorizzazioni amministrative nel settore delle agenzie di viaggio e turismo (SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA REGIONALE DELLE AGENZIE DI VIAGGIO E TURISMO)

AUTOSCUOLE

Nel marzo 1996 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di alcune organizzazioni di autoscuole, l'Unione Nazionale Autoscuole e Studi di Consulenza Automobilistica (Unasca), la Federazione Titolari Autoscuole e Agenzie d'Italia (Federtaai), l'Associazione Bolognese Autoscuole e il

Consorzio Autoscuole Riunite del Trentino, avviata nell'ottobre 1995, a seguito di una segnalazione del Comitato Difesa Consumatori, per accertare possibili violazioni del divieto delle intese restrittive della concorrenza.

Nell'istruttoria è stata analizzata, in primo luogo, l'indicazione congiunta da parte delle due associazioni nazionali, Unasca e Federtai, del prezzo che le autoscuole a esse aderenti avrebbero applicato nella prestazione dei servizi resi ai candidati privatisti che sostengono l'esame di guida. L'indicazione di prezzo da parte di Unasca e Federtai è avvenuta nel dicembre 1994, in vista delle nuove modalità di svolgimento degli esami di guida dei privatisti, a partire dal 1° gennaio 1995, previste dal Nuovo Codice della strada²⁶. A partire da tale data, i candidati privatisti al conseguimento della patente - esclusa quella di categoria A- devono sostenere l'esame con l'assistenza di un istruttore, utilizzando un'autovettura a doppi comandi messa a disposizione da un'autoscuola o da un'impresa di autonoleggio. La prestazione del servizio da parte degli autonoleggiatori, nei vari mercati locali, non risulta peraltro agevole a causa della difficoltà di reperire istruttori aventi i requisiti indicati dalla regolamentazione ministeriale.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha accertato che Unasca e Federtai non solo avevano invitato le autoscuole associate ad allineare i prezzi al livello indicato, ma le avevano sollecitate a cercare di limitare il numero dei candidati privatisti, a non svolgere attività promozionali concernenti tali servizi e a vigilare affinché gli istruttori operanti presso le autoscuole non prestassero la propria opera anche a favore degli autonoleggiatori. Pertanto, il coordinamento del comportamento concorrenziale delle autoscuole da parte delle associazioni era volto a determinare, oltre che un allineamento del prezzo, la limitazione della produzione dei servizi interessati e l'impedimento dell'accesso degli autonoleggiatori al mercato.

E' stato inoltre osservato che l'indicazione di prezzo da parte di Unasca e Federtai è stata non solo comunicata agli iscritti, ma anche annunciata attraverso un comunicato stampa. In tal modo, essa è stata portata a conoscenza delle autoscuole non associate, estendendo così i possibili effetti anticoncorrenziali dell'accordo. Le indicazioni fornite dall'Unasca e dalla Federtai sono state quasi ovunque seguite dalle autoscuole. L'Autorità ha ritenuto i comportamenti delle due associazioni in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettere a) e b) della legge n. 287/90, avendo per oggetto e per effetto una consistente restrizione della concorrenza.

²⁶ Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Oltre alle intese relative ai servizi resi ai candidati privatisti, nel corso dell'indagine è stato accertato che in alcuni ambiti locali le organizzazioni nei confronti delle quali è stata avviata l'istruttoria hanno adottato tariffari provinciali relativi ai vari servizi offerti dalle autoscuole ai propri allievi. Le parti hanno sostenuto che l'adozione di tariffari appare consentita dalla regolamentazione ministeriale, la quale prevede l'accertamento, da parte delle Province, della "congruità delle tariffe minime praticate per le prestazioni delle autoscuole, ai fini della vigilanza sulla loro applicazione"²⁷. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che la disposizione ministeriale, emanata in assenza di norme di legge in materia di determinazione dei prezzi dei servizi offerti dalle autoscuole, non legittima l'adozione di tariffari da parte di associazioni o consorzi di imprese. Essa ha sottolineato peraltro che una disposizione ministeriale che prevedesse l'adozione di tariffari collettivi non sarebbe comunque idonea a impedire la valutazione dei comportamenti delle imprese, delle associazioni di impresa o dei consorzi ai sensi della legge n. 287/90. Tale valutazione non sarebbe impedita neppure nei casi in cui i tariffari risultassero vidimati dalle amministrazioni provinciali. Tuttavia l'Autorità ha considerato che la formulazione delle disposizioni ministeriali in materia tariffaria può aver contribuito a ingenerare nelle parti l'erroneo convincimento della liceità dell'adozione di tariffari collettivi in ambito provinciale.

Le associazioni hanno sostenuto l'opportunità della predeterminazione di un prezzo minimo al fine di garantire la qualità dei servizi prestati dalle autoscuole e il rispetto delle leggi in materia tributaria e previdenziale. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che la fissazione di un prezzo minimo non risulta uno strumento congruo rispetto a tali finalità e ha ritenuto i comportamenti analizzati in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90.

Segnalazione sulla disciplina regionale delle agenzie di viaggio e turismo

Nel giugno 1995 l'Autorità ha segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune potenziali distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina regionale delle autorizzazioni amministrative nel settore delle agenzie di viaggio e turismo.

La legge quadro sul turismo, 17 maggio 1983, n. 217 introduce un sistema di autorizzazioni all'esercizio delle attività svolte dalle agenzie di viaggio. Ai sensi della legge-quadro, i presupposti del

²⁷ Articolo 1, comma 2, del Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione 17 maggio 1995, n. 317, che riprende, sul punto, il testo dell'articolo 5, comma 10, del precedente decreto ministeriale 3 agosto 1990, n. 301.

rilascio dell'autorizzazione sono il possesso di requisiti professionali da parte del titolare dell'agenzia o del direttore tecnico, il nulla osta dell'autorità di pubblica sicurezza e la costituzione di un deposito cauzionale.

In un gran numero di Regioni, tuttavia, è stata introdotta una regolamentazione di tipo strutturale del mercato, non prevista dalla legge statale n. 217/83. La maggior parte delle leggi regionali prevede infatti che, in occasione dell'esame delle istanze di autorizzazione, sia accertata non soltanto la sussistenza dei presupposti indicati dalla legge-quadro, ma anche la compatibilità dell'apertura del nuovo punto di vendita del servizio con un piano adottato a livello amministrativo e recante l'indicazione dell'incremento numerico massimo delle agenzie. Alcune leggi regionali prevedono, inoltre, che nell'ambito di tali piani vengano determinate le distanze minime tra le localizzazioni delle agenzie.

In alcune Regioni dove non vige un regime di programmazione, la predeterminazione della struttura dell'offerta viene egualmente conseguita in base a disposizioni di legge che subordinano il rilascio dell'autorizzazione all'esito di valutazioni largamente discrezionali. Soltanto nella legislazione regionale della Liguria e della Toscana non sono presenti norme che producano una regolamentazione strutturale del mercato.

L'Autorità ha osservato che nel settore delle agenzie di viaggio e turismo la tutela degli acquirenti dei servizi costituisce l'unica esigenza giustificatrice di un intervento regolamentativo. Tale tutela, tuttavia, può essere conseguita attraverso strumenti che non determinino una regolamentazione strutturale del mercato. Sono quindi da ritenere giustificati gli interventi delineati dalla stessa legge-quadro, nonché quelli previsti dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, il quale introduce l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile a carico di chi organizza o vende pacchetti turistici "tutto compreso". L'Autorità ha rilevato invece che non vi è alcuna connessione tra la limitazione del numero degli operatori, delle scelte di localizzazione e la tutela del pubblico. Pertanto una siffatta predeterminazione della struttura dell'offerta, che limita le possibilità di entrata di nuovi operatori nel settore delle agenzie di viaggio e turismo e ostacola iniziative e localizzazioni più efficienti di quelle esistenti, non è ad avviso dell'Autorità giustificata da esigenze di interesse generale.

Telecomunicazioni e informatica

Gli sviluppi della politica comunitaria in materia di telecomunicazioni

Nel corso del 1995, l'attività delle istituzioni comunitarie nel settore delle telecomunicazioni è stata particolarmente intensa, soprattutto in relazione all'elaborazione del Libro Verde sulla liberalizzazione delle reti di telecomunicazioni e di televisione via cavo, pubblicato in due parti, nell'ottobre 1994 e nel

gennaio 1995²⁸, che ha portato ad ampie consultazioni promosse dalla Commissione a seguito della sua pubblicazione.

Nel prendere atto della sostanziale approvazione delle proposte contenute nel Libro Verde, la Commissione ha sottolineato l'opportunità di proseguire il processo di liberalizzazione di reti e servizi (e parallelamente di armonizzazione delle normative nazionali) innescato dalla direttiva 90/388/CEE, il cui stato di attuazione è stato peraltro oggetto di una Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio nel 1995²⁹. La Commissione ha predisposto in proposito un fitto programma concernente la presentazione di direttive per completare il quadro normativo necessario a introdurre la piena liberalizzazione del settore per l'inizio del 1998, recependo così l'invito espresso in tal senso dal Consiglio Europeo nella Risoluzione del dicembre 1994³⁰.

L'attuazione del programma predisposto dalla Commissione ha portato, nel corso dell'anno, all'adozione di una serie di direttive volte a modificare, integrare ed estendere la portata della direttiva 90/388/CEE, e delle disposizioni relative alla cosiddetta *open network provision*, nonché al rilascio delle autorizzazioni:

- la direttiva 95/51/CE³¹, includendo per la prima volta le infrastrutture di telecomunicazione nell'alveo della liberalizzazione, ha disposto l'abolizione, a decorrere dal 1° gennaio 1996, di ogni restrizione alla fornitura e all'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazione diversi dalla telefonia vocale, garantendo nel contempo l'interconnessione delle reti cablate fra loro e con la rete pubblica di telecomunicazioni;

²⁸ Libro Verde relativo alla liberalizzazione delle infrastrutture di rete di telecomunicazioni e delle televisioni via cavo (prima parte: principi e scadenze), COM (94) 440 def. del 25 ottobre 1994; Libro Verde relativo alla liberalizzazione delle infrastrutture di rete di telecomunicazioni e delle televisioni via cavo (seconda parte: un approccio comune alla fornitura di infrastrutture di telecomunicazioni nell'Unione Europea), COM (94) 682 def., del 25 gennaio 1995.

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 4 aprile 1995, sullo stato di attuazione della direttiva 90/388/CEE, GUCE C 275 del 20 ottobre 1995.

³⁰ Risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 1994 sui principi e calendario della liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione, in GUCE C 379/03 del 31 dicembre 1994.

³¹ Direttiva 95/51/CE della Commissione, del 18 ottobre 1995, relativa all'uso delle reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni liberalizzati, GUCE L 256 del 26 ottobre 1995.

³² Recentemente, alcuni Stati membri hanno impugnato la direttiva dinanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo l'annullamento delle disposizioni principali; trattasi dei ricorsi presentati in data 18 gennaio 1996, avverso gli articoli 1 e 2 della direttiva 95/51/CE, sotto diversi profili, GUCE C 95 del 30 marzo 1996.

- la direttiva 95/62/CE³³ volta ad armonizzare le normative nazionali in relazione alle condizioni di fornitura dei servizi di telefonia vocale (eccetto i servizi di telefonia mobile), tramite l'applicazione dei principi della *open network provision*

- la direttiva 96/2/CE³⁴ che ha esteso la direttiva 90/388/CEE alle comunicazioni mobili e personali (in precedenza escluse dai servizi liberalizzati), considerate come distinte dalla telefonia vocale;

- la direttiva 96/19/CE³⁵ denominata anche "full competition", che estende ulteriormente l'ambito di applicazione della direttiva 90/388/CEE in vista della completa apertura alla concorrenza delle reti e dei servizi di telecomunicazioni e fissa per la prima volta in un testo normativo le relative scadenze, liberalizzando dal 1° luglio 1996 l'uso delle reti fornite dai prestatori di servizi o da terzi (reti alternative) per la fornitura di tutti i servizi di telecomunicazioni diversi dalla telefonia vocale e disponendo la soppressione di tutti i diritti speciali ed esclusivi relativi alla fornitura della telefonia vocale e all'installazione e fornitura delle reti pubbliche commutate a partire dal 1° gennaio 1998 (fatte salve possibili proroghe per taluni Stati membri, con reti meno sviluppate o molto piccole).

Quest'ultima direttiva stabilisce anche che, in base al principio di proporzionalità, gli Stati Membri non possono imporre obblighi ingiustificati agli operatori, né limitare il numero delle autorizzazioni, a meno che ciò non sia giustificato in base a requisiti essenziali ovvero da vincoli di tipo fisico, quale la limitatezza dello spettro delle frequenze. Inoltre, la direttiva stabilisce la liberalizzazione dei servizi in materia di elenchi telefonici, prevede obblighi concernenti, tra l'altro, la disponibilità di adeguate numerazioni per tutti gli operatori, l'interconnessione con le reti pubbliche di telecomunicazioni, la concessione di diritti di passaggio per la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni e fissa i criteri per l'espletamento e il finanziamento del servizio universale, nonché per il riequilibrio delle tariffe in linea con i costi dei servizi.

La Commissione ha anche elaborato tre proposte di direttiva volte ad armonizzare le normative nazionali in modo da garantire il mantenimento del servizio universale e la piena interconnessione e interoperabilità tra diversi operatori di telecomunicazioni, sotto il controllo e la responsabilità delle autorità

³³ Direttiva 95/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1995, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale, GUCE L 321 del 30 dicembre 1995.

³⁴ Direttiva 96/2/CE della Commissione, del 16 gennaio 1996, che modifica la direttiva 90/388 in relazione alle comunicazioni mobili e personali, GUCE L 20 del 26 gennaio 1996.

³⁵ Direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388 al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, GUCE L 74 del 22 marzo 1996.

nazionali di regolamentazione³⁶, a modificare precedenti direttive ONP, in modo da coordinarle con il nuovo quadro normativo concorrenziale³⁷, e a predisporre regole comuni per il rilascio di autorizzazioni e licenze relative alla fornitura di servizi ovvero alla creazione o la gestione di infrastrutture di telecomunicazioni, sulla base di condizioni che siano obiettivamente giustificate, non discriminatorie, proporzionali e trasparenti.

Occorre infine notare che la Commissione il 13 marzo scorso ha adottato una Comunicazione sul servizio universale³⁹, ribadendo il principio in base al quale esso consiste nell'obbligo di fornire l'accesso alla rete telefonica pubblica a un prezzo accessibile a tutti gli utenti. La Commissione, tra l'altro, ha fornito una definizione di servizio universale nella quale sono ricompresi, oltre alla telefonia vocale anche altri servizi di base quali, il telefax, la trasmissione dati via modem, le chiamate d'urgenza, gli interventi dell'operatore, gli elenchi e la fornitura dei telefoni pubblici.

Sviluppi della normativa nazionale

Tra i principali sviluppi della normativa nazionale nel settore delle telecomunicazioni nel corso dell'ultimo anno vanno menzionati il recepimento e l'attuazione, sebbene con grave ritardo, della direttiva 90/388/CEE sui servizi di telecomunicazioni. Il recepimento della direttiva, tramite il decreto legislativo n. 103 del 17 marzo 1995, ha contribuito a chiarire, almeno in parte, un quadro normativo ancora fortemente condizionato dalla presenza di concessioni esclusive, ben al di là di quanto consentito dalla normativa comunitaria. Infatti, la direttiva 90/388/CEE, nelle more del suo recepimento, era stata all'origine dei ricorsi da parte della società Telsystem Spa nei confronti della società Sip Spa (poi confluita in Telecom Italia Spa), sia in sede giurisdizionale ordinaria, sia dinanzi all'Autorità che aveva riscontrato,

³⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), GUCE C 313 del 24 novembre 1995. Su questa proposta di direttiva, a seguito di talune modifiche, si è formato un accordo politico in seno al Consiglio telecomunicazioni del 21 marzo scorso.

³⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive del Consiglio 90/387/CEE e 92/44/CEE per adeguarle al contesto concorrenziale delle telecomunicazioni, GUCE C 313 del 1° marzo 1996.

³⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazioni, GUCE C 90 del 27 marzo 1996. La proposta prevede inoltre la creazione di un sistema di sportello unico per ottenere licenze individuali per la fornitura di servizi all'interno dell'Unione e l'istituzione di un comitato consultivo denominato Comitato delle telecomunicazioni dell'Unione Europea. Viene infine stabilito un termine (il 1° gennaio 1999) entro il quale le autorizzazioni già esistenti dovrebbero conformarsi alle disposizioni della direttiva.

³⁹ COM (96) 73 def. del 13 marzo 1996.

anche in considerazione dell'efficacia diretta dell'articolo 2 della direttiva, un abuso di posizione dominante da parte del gestore pubblico ai sensi dell'articolo 3, lettera b, della legge n. 287/90

Tra le norme di particolare importanza del decreto legislativo n. 103/95, vi sono quelle che prevedono la liberalizzazione della fornitura di tutti i servizi di telecomunicazioni, tramite collegamenti commutati o diretti della rete pubblica, tranne il servizio di telefonia vocale e gli altri servizi esclusi dalla versione originaria della direttiva 90/388⁴¹. Il decreto legislativo subordina inoltre l'offerta dei servizi liberalizzati al rilascio di autorizzazioni da parte del Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni, in base a criteri oggettivi e non discriminatori, e condizionate al rispetto di talune esigenze fondamentali. Una semplice procedura di dichiarazione è invece prevista quando sono utilizzati solo collegamenti commutati della rete pubblica. Il regolamento attuativo del decreto legislativo, adottato nel settembre 1995⁴², ha precisato l'ambito della liberalizzazione dei servizi, includendovi espressamente i servizi vocali per gruppi chiusi di utenti⁴³, ha dettato la disciplina relativa alle procedure di dichiarazione e autorizzazione nonché agli obblighi connessi al loro rilascio e ha disposto le modalità di accesso (riservato o generalizzato) ai servizi videotex e audiotex, sottoponendo espressamente il gestore della rete pubblica alle norme del regolamento per quanto concerne la fornitura dei servizi liberalizzati.

Tra le innovazioni normative di maggior rilievo va inoltre segnalata la prevista istituzione, in osservanza delle disposizioni della legge 30 luglio 1994 n. 474 sulle privatizzazioni, di un'autorità indipendente di regolamentazione del settore. La legge n. 481/95 stabilisce i principi generali cui dovrà ispirarsi l'attività dell'autorità per le telecomunicazioni, demandando però la definizione della sua disciplina e della sua composizione a ulteriori interventi di natura regolamentare, a oggi non ancora emanati. Nella legge istitutiva si attribuiscono all'autorità per le telecomunicazioni competenze che, tenuto conto del quadro complessivo del sistema delle comunicazioni, potranno estendersi in futuro ad altri aspetti di tale sistema.

⁴⁰ Si veda sul punto la Relazione relativa al 1994, pag. 90-91.

⁴¹ Si tratta dei servizi di telex, radiotelefonia mobile, radioavviso e via satellite. Si noti infatti che il recepimento non ha incluso le modifiche ed integrazioni apportate alla direttiva Servizi da altre direttive, tra cui in particolare la direttiva 94/46/CE relativa alla liberalizzazione dei terminali e dei servizi di telecomunicazioni, nonché dell'offerta di capacità trasmissiva del segmento spaziale.

⁴² Decreto del Presidente della Repubblica n. 420 del 4 settembre 1995 sul regolamento recante la determinazione delle caratteristiche e delle modalità di svolgimento dei servizi di telecomunicazioni, di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 103.

⁴³ In particolare, è stata inserita anche una definizione di gruppo chiuso di utenti, simile a quella fornita dalla comunicazione della Commissione del 4 aprile 1995, cit.

Da un punto di vista strutturale, l'evoluzione dei mercati delle telecomunicazioni è stata segnata nell'ultimo anno dall'inizio dell'attività commerciale del secondo gestore dei servizi di telefonia cellulare, Omnitel Pronto Italia, aggiudicatario nel marzo del 1994 di una concessione quindicennale del servizio pubblico radiomobile GSM da svolgere in concorrenza con la società Telecom Italia Mobile Spa⁴⁴. Quest'ultima società, controllata dalla società STET Spa, è stata costituita nella seconda metà del 1995 mediante scissione del ramo d'azienda della società Telecom Italia Spa relativo ai servizi di telecomunicazioni mobili ed è subentrata a Telecom Italia Spa, concessionaria esclusiva del servizio di telefonia vocale su rete fissa, nella titolarità delle concessioni e delle annesse convenzioni in essere, relativamente ai servizi di telecomunicazioni radiomobili TACS e GSM⁴⁵. Telecom Italia Mobile, già attiva da tempo nel servizio di telefonia cellulare TACS di cui è concessionaria esclusiva, ha iniziato la commercializzazione del servizio GSM nel luglio 1995. Omnitel Pronto Italia ha iniziato la sperimentazione della propria rete GSM nell'ottobre del 1995 e ha avviato la fase commerciale nel dicembre dello stesso anno, avendo raggiunto la copertura del 40% del territorio nazionale prevista dall'articolo 5 della convenzione stipulata con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni all'atto della concessione del servizio.

La concorrenza tra i due gestori, che si svolge nel contesto di un mercato in rapidissima espansione (il numero complessivo di abbonati al servizio GSM è passato da 40.000 nei primi mesi del 1995 a circa 500.000 alla fine dello stesso anno) ha già comportato benefici per i consumatori in termini di qualità e prezzo del servizio, tuttavia è stata caratterizzata da un lungo contenzioso tra lo Stato italiano e la Commissione Europea circa le caratteristiche della gara per l'aggiudicazione della seconda concessione e da una controversia in ordine all'inizio dell'attività commerciale di Omnitel Pronto Italia sollevata dal gestore pubblico.

A partire dall'aprile del 1994, la Commissione ha ripetutamente fatto osservare allo Stato italiano che la norma del disciplinare di gara per il rilascio della seconda concessione, che prevedeva l'imposizione

⁴⁴ La concessione è stata definita da una convenzione stipulata tra il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni e la società Omnitel Pronto Italia Spa approvata con decreto del Presidente della Repubblica del 2 dicembre 1994.

⁴⁵ La concessione non esclusiva per la realizzazione e la gestione del servizio pubblico radiomobile GSM alla società Telecom Italia Spa è stata definita dalla convenzione stipulata tra il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e la detta società approvata con decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1994. La convenzione stabilisce, tra l'altro, gli obblighi di copertura del territorio nazionale e le condizioni di interconnessione tra le reti mobili dei due concessionari del servizio GSM (cosiddetto *roaming*) e tra le reti mobili e la rete pubblica commutata, di proprietà di Telecom Italia.

di un versamento iniziale da parte dei partecipanti, aveva natura discriminatoria in assenza di uguali condizioni imposte al gestore pubblico già titolare di una concessione. In una decisione adottata nell'autunno del 1995 la Commissione dichiarava che lo svantaggio concorrenziale costituito dal versamento iniziale imposto esclusivamente al secondo gestore si configura come un'infrazione al combinato disposto dell'articolo 90, paragrafo 1 e dell'articolo 86 del Trattato CE e ingiungeva al Governo italiano di adottare, entro il 1° gennaio 1996, misure compensative al fine di eliminare la distorsione della concorrenza derivante dal pagamento iniziale imposto a Omnitel Pronto Italia⁴⁶. A seguito di questa decisione il Governo concordava con la Commissione le seguenti misure: presentazione di un disegno di legge, da adottare possibilmente entro il 1° luglio 1996, relativo alla liberalizzazione delle comunicazioni mobili personali e all'utilizzo senza restrizioni delle infrastrutture proprie e alternative per offrire il servizio di GSM⁴⁷; presentazione di un disegno di legge relativo all'introduzione della completa concorrenza nel complesso del settore delle telecomunicazioni; garanzia di un accesso non discriminatorio del secondo gestore GSM alle bande di frequenza messe a disposizione per i nuovi servizi di comunicazioni mobili personali; concessione immediata al secondo gestore GSM del nuovo servizio DCS operante in banda di frequenza 1800, a condizione che sia concesso all'aggiudicatario della terza licenza, la cui assegnazione è prevista entro la metà del 1996, il tempo necessario per introdursi su questo mercato; riduzione del 25% delle tariffe di interconnessione tra la rete radiomobile del secondo gestore GSM e la rete telefonica commutata nel 1996 e nel 1997, fino a concorrenza dell'ammontare complessivo di 60 miliardi di lire.

Per favorire un rapido avvio della concorrenza nel mercato dei servizi di telefonia cellulare GSM, le convenzioni stipulate tra i due gestori e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni all'atto del rilascio della concessione prevedono che il gestore pubblico conceda l'accesso alla sua rete (cosiddetto *roaming*) al secondo gestore per un periodo di 24 mesi dall'inizio dell'attività commerciale di quest'ultimo. Nel dicembre 1995 è nata una controversia tra Omnitel Pronto Italia che, avendo dato avvio alla commercializzazione del servizio GSM, ha chiesto l'attivazione del servizio di *roaming* nelle zone del territorio nazionale non ancora coperte dalla propria rete e Telecom Italia Mobile che, alla scadenza del termine previsto dagli accordi presi dalle parti con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, ha negato l'accesso a questo servizio contestando i dati forniti dal concorrente circa la percentuale del territorio coperta e citando in giudizio il Ministero e il secondo gestore per la presunta illiceità dell'avvio della

⁴⁶ Decisione 95/489/CE della Commissione del 4 ottobre 1995 relativa alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonica GSM in Italia, GUCE L 280/49 del 23 novembre 1995.

⁴⁷ Si tratta in sostanza del recepimento della direttiva 96/2/CE che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione alla comunicazioni mobili personali, cit.. La direttiva fornisce le basi giuridiche per l'interconnessione, senza restrizioni, tra reti di telecomunicazioni mobili e tra queste e la rete telefonica commutata.

attività commerciale da parte di Omnitel Pronto Italia. Nel febbraio del 1996, a seguito di un ulteriore intervento di mediazione del Ministero, è stato fissato un nuovo termine per l'attivazione del *roaming* nazionale, che è stato poi realizzato nel corso del mese di marzo.

La concessione del *roaming* nazionale, quale strumento di compensazione dello svantaggio competitivo gravante sul secondo gestore, è stata affermata, coerentemente con la recente direttiva sulle comunicazioni mobili personali, dalla Commissione Europea nella decisione che ha concluso il contenzioso relativo alle condizioni imposte al secondo gestore della radiotelefonica GSM in Italia. L'attivazione del servizio di *roaming* è stata giustificata dalla necessità di colmare il distacco competitivo tra i due concorrenti originato dallo sfasamento temporale nello sviluppo iniziale del servizio GSM. Peraltro, la controversia tra il nuovo entrante nel mercato e Telecom Italia Mobile, che in virtù dell'esclusiva sul servizio TACS e dell'accesso privilegiato alla rete commutata del monopolista legale occupa una posizione dominante nel mercato del servizio GSM, ha messo in luce le difficoltà create allo sviluppo della concorrenza dal vuoto regolamentativo connesso con i ritardi nell'emanazione della normativa volta a consentire l'insediamento della autorità di settore prevista dalla legge n. 481/95, che ha tra i suoi compiti istitutivi anche quello di vigilare sulla corretta applicazione delle convenzioni, in particolare per quanto concerne le modalità di accesso e d'interconnessione delle reti. Parimenti, si è palesata l'urgenza di procedere a una rapida liberalizzazione delle reti di telecomunicazione alternative a quelle del gestore pubblico.

Nel corso dell'ultimo anno l'Autorità ha svolto un'intensa attività consultiva e di segnalazione, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, per promuovere la concorrenza nei settori delle telecomunicazioni. L'Autorità è intervenuta presso il Governo e il Parlamento rilevando gli aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza delle iniziative legislative e regolamentative in materia di assetti del settore delle telecomunicazioni nel suo complesso (AUDIZIONE DEL PRESIDENTE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI; PARERE RELATIVO ALLA PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO DEI PROGETTI DI LEGGE IN MATERIA DI CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI; PARERE SULLA PROSPETTATA REVISIONE DELLE TARIFFE TELEFONICHE; SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE AGEVOLATE STAMPA) e, più in particolare, del comparto delle comunicazioni via satellite (SEGNALAZIONE RELATIVA ALLA DISCIPLINA NORMATIVA E AGLI ASSETTI REGOLAMENTATIVI DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI VIA SATELLITE). Inoltre, è stata conclusa l'indagine conoscitiva sulla trasmissione dati (INDAGINE CONOSCITIVA SUI SERVIZI TRASMISSIONE DATI) ed è stata effettuata una segnalazione in materia di sistemi informativi di alcuni enti locali (PARERE SUL TRATTAMENTO AUTOMATICO DELL'INFORMAZIONE REGIONE PIEMONTE).

Nel 1995 l'Autorità ha anche concluso due istruttorie avviate nel 1994 (SIGN-STET/SIP; ASSISTAL-SIP) e avviato altre due istruttorie (MOTOROLA-TELECOM; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM) nei confronti del gestore pubblico Telecom Italia per presunti abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In ambedue le conclusioni d'istruttoria l'Autorità ha deliberato confermando l'esistenza di abusi, mentre l'esito delle altre due è previsto per la metà del 1996.

Interventi ai sensi degli articoli 12, 21 e 22 della legge n. 287/90

Audizione in materia di telecomunicazioni

Nel corso dell'audizione presso la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, tenutasi il 17 maggio 1995, l'Autorità ha evidenziato alcuni punti di particolare interesse per l'Autorità ai fini di una tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni.

Dopo aver illustrato le linee di sviluppo e i processi di trasformazione del sistema delle telecomunicazioni, che negli ultimi anni ne hanno radicalmente mutato la struttura, l'Autorità ha espresso la necessità che si provveda sia a livello legislativo, che attraverso una politica di privatizzazioni, a un profondo riassetto del settore. Infatti, l'impianto regolamentare attualmente in vigore, riferentesi in buona parte al Testo Unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, altrimenti noto come Codice Postale) può essere ritenuto obsoleto e, per alcuni aspetti, contraddittorio rispetto all'evoluzione della normativa comunitaria sul settore.

A tale proposito, occorre segnalare proprio le difficoltà e le resistenze incontrate nel recepimento e nell'attuazione dei principi di liberalizzazione elaborati a livello comunitario. Esemplare in tal senso è il processo di recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 90/388/CEE avvenuto con grande ritardo soltanto nel marzo 1995.

Va riconosciuta altresì l'importanza dell'apertura, anche se parziale, del mercato della telefonia radiomobile digitale GSM, avvenuta con l'entrata nel novembre 1994 di un secondo operatore, Omnitel-Pronto Italia, accanto a Telecom Italia. Questo avvenimento, a giudizio dell'Autorità, rappresenta tuttavia solo un primo passo per avviare anche in Italia il processo di liberalizzazione del mercato della telefonia radiomobile digitale; alcune difficoltà nella realizzazione effettiva della parità di condizioni di accesso al mercato potrebbero vanificarne l'effettiva incidenza ove non venissero tempestivamente risolte.

Per lo sviluppo dei servizi di telecomunicazioni, grande rilievo, a giudizio dell'Autorità, assume il processo di apertura alla concorrenza delle infrastrutture, cosiddette "alternative", che possono fungere da

piattaforma per la loro prestazione. In Italia, alla rete pubblica di telecomunicazioni, gestita in concessione dall'operatore nazionale (Telecom Italia), si affiancano altre infrastrutture, realizzate da società fornitrici di servizi pubblici in base a speciali concessioni a uso privato (si tratta, in particolare, delle infrastrutture di telecomunicazioni in dotazione alle Ferrovie dello Stato, alla Società Autostrade, alla Snam e all'Enel, per un totale di oltre 187.000 chilometri di reti cablate).

Quale principio generale, l'Autorità è dell'opinione che questa "molteplicità" di reti costituisca una risorsa per il Paese e, in particolare, rappresenti una importante opportunità per lo sviluppo concorrenziale del mercato dei servizi di telecomunicazioni, giacché può consentire ai fornitori di servizi la scelta tra una pluralità di gestori. Per queste ragioni, essa ha auspicato la completa liberalizzazione delle reti di telecomunicazioni, ivi comprese le nuove reti, valutando la possibilità di anticipare - rispetto alla prevista scadenza del 1998 - tanto l'abolizione degli ostacoli per l'utilizzo delle infrastrutture alternative già esistenti per la fornitura di tutti i servizi di telecomunicazione, quanto il rilascio di autorizzazioni per l'installazione di infrastrutture da parte di nuovi gestori.

Ulteriori elementi di fondamentale importanza per lo sviluppo di un assetto concorrenziale del settore, stante la diffusione capillare della rete del gestore pubblico, sono rappresentati da un'efficace interconnessione tra le reti e dalla previsione di un diritto all'accesso che consenta ai nuovi operatori di poter usufruire della rete fissa pubblica commutata a prezzi equi e non discriminatori.

Una revisione delle attuali strutture tariffarie è necessaria e urgente, anche al fine di agevolare la fornitura di nuovi servizi su reti affittate, specialmente relativi alla trasmissione dati il cui sviluppo soffre di tariffe molto più elevate rispetto agli altri paesi europei e agli Stati Uniti, avendo cura tuttavia di stabilire schemi tariffari che evitino il sorgere di fenomeni di scrematura del mercato che danneggiano l'impresa fornitrice del servizio pubblico sulla quale ancora grava l'obbligo del servizio universale.

Più in generale, sotto il profilo della interconnessione delle reti, l'Autorità ha segnalato la necessità che si definisca una disciplina normativa che, da un lato, impedisca discriminazioni a danno dei gestori che si avvalgono di proprie infrastrutture di rete e, dall'altro, favorisca l'interconnessione tra le diverse infrastrutture. Appare, inoltre, opportuna l'individuazione di regole che impongano al gestore comportamenti trasparenti sul piano operativo e finanziario, in particolare attraverso la previsione di obblighi specifici in materia di separazione organizzativa e contabile tra attività di gestione della rete e attività di servizio.

La privatizzazione del gruppo STET ricopre una fondamentale importanza nella definizione di un nuovo assetto del settore. A questo riguardo, l'Autorità ha segnalato la necessità di procedere garantendo

una netta separazione proprietaria tra il gestore del servizio di telecomunicazioni e le imprese fornitrici attualmente controllate dalla STET per eliminare possibili incentivi del gestore a privilegiare, nell'assegnazione delle proprie commesse, imprese controllate o collegate. Da questo punto di vista, la scelta di procedere alla privatizzazione separata delle singole società operative attualmente controllate dalla STET risulterebbe preferibile rispetto all'alternativa di un collocamento di quest'ultima sul mercato. In presenza di un gestore della rete che assume la veste di fornitore di servizi di telecomunicazioni in concorrenza con le imprese che domandano accesso alla rete l'apertura dell'accesso rischia di essere inefficace sotto il profilo della concorrenza, se non si provvede a "disciplinare" obblighi e facoltà del gestore pubblico.

L'Autorità ha infine colto l'occasione per sottolineare l'importanza di istituire un apposito organismo settoriale di regolamentazione, con caratteristiche di autonomia e di indipendenza dal Governo e dalle imprese, che consenta una netta separazione tra funzioni di regolamentazione e responsabilità gestionali. Tra le prime priorità dell'autorità settoriale di regolamentazione dovrebbe essere ricompresa la definizione delle tariffe di interconnessione alla rete, da orientate ai costi sulla base anche dell'orientamento espresso in sede comunitaria.

Parere relativo alla proposta di testo unificato dei progetti di legge in materia di concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

Nel dicembre del 1995 l'Autorità ha inviato un parere ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio, al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni e al Ministro del Bilancio e delle Politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in ordine al testo unificato in materia di assetto del settore delle telecomunicazioni presentato presso la IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati.

L'Autorità ha sottolineato che il settore delle telecomunicazioni è attualmente al centro di una profonda trasformazione dovuta a un processo di rapida convergenza tecnologica che tende a ricomporre in un unico grande comparto attività tradizionalmente distinte in servizi di telecomunicazione, di informatica e radio televisivi. Ciò ha portato pressoché ovunque ad abbandonare la tradizionale caratterizzazione del monopolio legale dell'offerta e ad attribuire un ruolo sempre maggiore alla concorrenza e alla disciplina del mercato, con evidenti vantaggi per gli utenti nei paesi in cui la liberalizzazione è già in atto. A parere dell'Autorità, il grave ritardo del nostro Paese rispetto a tale evoluzione, impone un radicale intervento di riforma dell'attuale legislazione, che favorisca l'introduzione

di meccanismi concorrenziali volti a consentire nuove opportunità alle imprese, in un contesto di piena libertà di iniziativa economica.

Dal punto di vista della promozione della concorrenza, il testo unificato all'esame della IX Commissione della Camera dei Deputati dettava, ad avviso dell'Autorità, una disciplina del settore sostanzialmente inadeguata. Di conseguenza si è inteso richiamare l'attenzione del legislatore su alcuni principi di fondo cui invece la nuova legislazione in materia dovrebbe ispirarsi per garantire un'effettiva introduzione della concorrenza nel settore.

Innanzitutto, data l'incertezza riguardo all'evoluzione della tecnologia e della domanda che caratterizza il comparto delle telecomunicazioni, la normativa dovrebbe essere finalizzata a creare condizioni di effettiva concorrenza nei mercati della capacità di trasmissione in modo da assicurare la massima flessibilità nella scelta delle tecnologie al numero più largo possibile di operatori. Il conseguimento di questo obiettivo è reso particolarmente urgente dall'esistenza nel nostro Paese di un'unica rete di telecomunicazioni gestita in regime di monopolio dalla società Telecom Italia Spa, che amministra quindi tutta la capacità trasmissiva disponibile controllando di fatto l'accesso al mercato di tutti i suoi potenziali concorrenti nei servizi di telecomunicazione già liberalizzati. Posto che un'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi non può essere ottenuta senza la presenza sul mercato della capacità di trasmissione di una pluralità di gestori di reti in competizione fra di loro, l'Autorità ritiene di fondamentale importanza la rapida liberalizzazione delle reti esistenti, coerentemente con le recenti direttive comunitarie, affinché i consumatori possano trarre benefici dalle innovazioni tecnologiche nel settore delle telecomunicazioni in termini di qualità, prezzo e gamma dei servizi disponibili.

L'Autorità ha perciò richiamato l'attenzione del legislatore sui limiti del testo unificato in materia di liberalizzazione delle reti alternative. Infatti il testo impediva a Telecom Italia l'uso delle reti alternative, ma escludeva anche la possibilità di ricorrere a tali reti da parte dei potenziali concorrenti di Telecom giacché non teneva conto del fatto che l'articolo 184 del Codice Postale ne inibisce l'uso da parte di soggetti diversi dai proprietari e per usi diversi da quelli pubblici a essi specificamente attribuiti. Inoltre, relativamente alla installazione di nuove reti via cavo, la disciplina contenuta nel testo, oltre a prevedere un regime concessorio che trova scarse giustificazioni nelle caratteristiche tecnologiche ed economiche del settore, manteneva rilevanti asimmetrie a favore del gestore pubblico. Infatti, mentre per i nuovi entranti era necessario il rilascio di una concessione ed era posto un limite al numero di concessioni ottenibili, a concorrenza di un bacino di 5 milioni di utenti, veniva consentito a Telecom Italia di cablare il territorio a suo piacimento in virtù di una convenzione con il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni risalente al 1984.

Per favorire lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato della capacità trasmissiva, l'Autorità ha auspicato il ricorso a un semplice regime autorizzatorio, che non vincoli il numero degli operatori presenti sul mercato, e l'eliminazione dei limiti ai bacini di utenza che impedirebbero ai nuovi operatori di realizzare una opera di cablaggio progressiva, commisurata alle evoluzioni della domanda. L'Autorità ha ritenuto inoltre necessaria e urgente la liberalizzazione delle reti possedute dalle società di servizio pubblico per consentire l'affermazione di una pluralità di operatori in grado di competere con il gestore pubblico nell'offerta di linee di trasmissione sufficientemente estese sul territorio nazionale. Inoltre, per rendere economicamente conveniente lo sviluppo e la creazione di reti di telecomunicazioni attraverso lo sfruttamento delle economie di gamma derivanti dall'offerta, su una stessa rete, di una pluralità di servizi televisivi e di telecomunicazione, l'Autorità ha affermato l'opportunità dell'anticipazione di un anno della liberalizzazione dei servizi di telefonia prevista dalle direttive comunitarie entro e non oltre il 1° gennaio 1998. Infine, in considerazione dei notevoli vantaggi competitivi di cui gode l'attuale monopolista legale, essa ha auspicato che, oltre a eliminare i privilegi dell'attuale gestore pubblico delle telecomunicazioni derivanti dalle convenzioni esistenti, il legislatore confermi il divieto di utilizzazione delle reti alternative da parte di Telecom Italia e, inoltre, introduca ulteriori asimmetrie volte a favorire il pluralismo e a incentivare lo stabilimento di concorrenti.

Per assicurare un ordinato sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazione, l'Autorità ha anche sottolineato la necessità di definire modalità che garantiscano, in modo equo e non discriminatorio, l'accesso e l'interconnessione dei nuovi operatori alla rete dell'attuale monopolista legale. Al riguardo, pur considerando l'importanza e l'utilità della contrattazione tra imprese, essa ha auspicato un attivo intervento dell'autorità di settore nell'imporre l'interconnessione o nel definire le tariffe di accesso in caso di inadempienza da parte dell'impresa in posizione dominante, fermi restando i poteri d'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei casi di violazione della legge n. 287/90.

Infine, l'Autorità ha sottolineato la necessità di definire l'area del servizio universale tenendo conto che lo sviluppo tecnologico e l'evoluzione della domanda modificano nel corso del tempo questa nozione, riducendone o ampliandone la portata in funzione delle caratteristiche del mercato e dello stato della concorrenza, e ha auspicato che le modalità del suo finanziamento vengano stabilite solo dopo una rigorosa quantificazione dell'onere imposto all'impresa dominante dagli obblighi di universalità. In presenza di una pluralità di operatori, deve essere prevista una partecipazione a questo onere da parte di tutti gli operatori presenti sul mercato liberalizzato. Tuttavia il contributo degli operatori dovrà essere proporzionale all'effettiva attività svolta nell'ambito di servizi per i quali è stato definito un obbligo di universalità. Inoltre, per favorire l'ingresso di nuovi operatori, tali oneri potrebbero cominciare a gravare su di essi solo dopo il loro primo insediamento sul mercato. Infine, dovrebbero essere introdotti

meccanismi idonei a stimolare l'assunzione da parte del mercato della fornitura del servizio universale, con la progressiva riduzione degli interventi pubblici a sostegno del medesimo servizio.

A seguito dell'intervento dell'Autorità, la Camera dei Deputati ha recepito in parte i suggerimenti formulati, modificando alcune disposizioni del progetto di legge. In particolare, è stato esteso il regime autorizzatorio, limitatamente all'installazione di reti a microonde ed è stato eliminato il limite quantitativo dei cinque milioni di utenti previsto per ogni singolo operatore privato.

Parere sulla prospettata revisione delle tariffe telefoniche

L'Autorità nel gennaio 1996 ha inviato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio e ai Ministri del Tesoro, delle Poste e Telecomunicazioni e del Bilancio e della Programmazione Economica, in merito al progetto di revisione delle tariffe telefoniche annunciato dal Ministero delle Poste.

L'Autorità valuta che il riallineamento delle tariffe ai costi costituisce una condizione indispensabile per garantire lo sviluppo della concorrenza e che le modalità e i tempi di tale riequilibrio saranno determinanti per i futuri assetti concorrenziali nel settore. Il fatto che in Italia la struttura delle tariffe di alcuni servizi di telecomunicazione non appaia orientata ai costi rappresenta sia un fattore di distorsione della concorrenza per i servizi già liberalizzati che un ostacolo alla liberalizzazione di quelli ancora in monopolio.

L'Autorità ha osservato che al fine di favorire lo sviluppo di un'efficace concorrenza nei servizi di telecomunicazione già liberalizzati, quali la trasmissione dati e la telefonia vocale per gruppi chiusi di utenti, appare necessaria l'applicazione di prezzi equi nell'affitto dei circuiti telefonici, tuttora gestiti dalla società Telecom Italia Spa in regime di monopolio legale. Da questo punto di vista, il riaggiustamento tariffario proposto dal Ministero non modificava sostanzialmente la situazione precedente, caratterizzata da un livello particolarmente elevato di tali tariffe. L'Autorità ha rilevato inoltre che la manovra tariffaria proposta comportava, nel suo complesso, un aumento delle tariffe per quei servizi caratterizzati da una bassa elasticità della domanda, quale la telefonia urbana, e dei canoni di abbonamento, mentre sarebbero diminuite quelle relative a servizi che presentano una maggiore elasticità della domanda, quali la telefonia interurbana e internazionale. Pertanto è apparsa assai incerta la previsione, elaborata dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, che la manovra tariffaria dovesse comportare una riduzione complessiva dei ricavi del gestore unico.

Più in generale, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare che qualunque manovra di revisione delle tariffe telefoniche dovrebbe basarsi su di un'attenta e dettagliata analisi della struttura dei costi dell'impresa che gestisce in monopolio la rete pubblica commutata. In particolare, il processo di revisione delle tariffe telefoniche dovrebbe tenere conto della considerevole riduzione dei costi di installazione e gestione delle reti di telecomunicazione, conseguente allo sviluppo tecnologico. In assenza di tale analisi, risulta infatti difficile valutare le ripercussioni delle manovre tariffarie sull'efficienza dell'offerta di servizi di telecomunicazioni, sullo sviluppo della concorrenza nel settore e, in ultima analisi, sul benessere dei consumatori. In ogni caso, da alcuni confronti con la struttura e i livelli tariffari dei principali paesi economicamente simili al nostro, è emerso che, anche dopo il ribilanciamento delle tariffe telefoniche, la situazione italiana si caratterizzerebbe per un livello sostanzialmente più elevato delle tariffe, soprattutto sulla lunga distanza.

In conclusione, l'Autorità, pur ritenendo pienamente condivisibile l'esigenza di procedere con la massima sollecitudine a una revisione delle tariffe dei servizi di telecomunicazione, ha ribadito la necessità che la manovra tenga conto degli effetti della struttura tariffaria sulla concorrenza, così da evitare l'imposizione di oneri ingiustificati sugli utenti dei servizi in monopolio, l'utilizzazione dei ricavi conseguiti nei servizi in monopolio per rafforzare la presenza dell'impresa dominante nei servizi in concorrenza, e il mantenimento degli ostacoli allo sviluppo dei nuovi servizi di telecomunicazione e telematici.

La segnalazione sulle tariffe agevolate stampa

Nel novembre 1995 l'Autorità ha segnalato ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Poste e Telecomunicazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, la situazione distorsiva della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivante da alcune disposizioni contenute nell'articolo 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416 e successive modificazioni e integrazioni. In base a tali disposizioni normative le imprese editrici e radiofoniche in possesso dei requisiti indicati nella legge, usufruiscono di riduzioni sulle tariffe di diverse tipologie di servizi di telecomunicazioni. In particolare, il sopra citato articolo 28, dispone che le riduzioni siano praticate dalle "società concessionarie" che erogano i servizi di cui trattasi, alle quali, successivamente, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni rimborsa il differenziale tra la tariffa ordinaria e quella agevolata effettivamente applicata agli utenti aventi diritto.

La citata normativa è stata emanata in un contesto nel quale l'offerta dei servizi di telecomunicazioni era, per legge, riservata allo Stato. In particolare, l'articolo 28, penultimo comma, prevede la possibilità di ottenere i rimborsi delle agevolazioni tariffarie solo per le "società concessionarie", ovvero le società cui il

Ministero, attraverso una concessione, aveva attribuito in esclusiva il compito di erogare i servizi di telecomunicazioni. Questo contesto normativo risulta oggi radicalmente modificato dalla direttiva 90/388/CEE, recepita con decreto legislativo del 17 marzo 1995, n. 103, che ha liberalizzato la fornitura dei servizi di telecomunicazioni diversi dal servizio di telefonia vocale al pubblico. Pertanto, alcuni dei servizi per cui l'articolo 28 prevede l'applicazione di riduzioni tariffarie, possono essere offerti, oltre che dalla concessionaria pubblica, anche da altri operatori in un regime di libera concorrenza.

Le disposizioni dell'articolo 28, almeno secondo l'interpretazione fino a oggi adottata dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, in base alla quale solo al concessionario pubblico è riconosciuto il diritto al rimborso delle agevolazioni praticate alle imprese editrici e radiofoniche, pregiudicano quindi lo sviluppo di una effettiva concorrenza tra il gestore pubblico e gli operatori privati che offrono alle medesime imprese servizi di telecomunicazioni liberalizzati e risultano, pertanto, in palese contrasto con la liberalizzazione nel settore della fornitura dei servizi di telecomunicazioni e, in particolare, con il principio di non discriminazione tra i fornitori di servizi.

La segnalazione relativa alla disciplina normativa e agli assetti regolamentativi del settore delle comunicazioni via satellite

Le comunicazioni via satellite sono state a lungo caratterizzate da una tecnologia con una elevata componente di costi fissi e da un mercato che, sia a livello globale che regionale, è stato egemonizzato da un numero ridotto di operatori, prevalentemente pubblici, fortemente specializzati in alcuni servizi, quali l'interconnessione tra reti telefoniche commutate di diversi paesi. Nell'ultimo decennio il settore ha conosciuto però rapidi mutamenti: lo sviluppo tecnologico ha mostrato un'intensa accelerazione, i costi per la gestione di sistemi satellitari e per la fornitura di servizi di comunicazione via satellite si sono notevolmente ridotti e la gamma dei servizi offerti si è diversificata. A questi sviluppi sul lato dell'offerta è corrisposta una domanda più vivace, imperniata non più solo sulle connessioni internazionali con la rete pubblica commutata ma, in misura crescente, su servizi di telediffusione diretta agli utenti e sui servizi alle imprese. Di conseguenza, è aumentato il numero degli operatori satellitari presenti, anche a livello globale, sui mercati della capacità di trasmissione e dei servizi finali.

I progressi tecnologici e la crescente presenza di operatori privati nell'industria dei servizi satellitari fanno ritenere che le economie di scala non siano più talmente rilevanti da rappresentare insormontabili barriere all'entrata o fattori di monopolio naturale. Le comunicazioni via satellite si presentano perciò oggi come un settore con notevoli potenzialità di espansione, nel quale l'entrata di nuovi operatori è auspicabile per creare condizioni di concorrenza che, migliorando la qualità e la gamma dei servizi

disponibili, avvantaggerebbero in primo luogo famiglie e imprese, che sono i principali utenti dei nuovi servizi satellitari.

Queste notevoli potenzialità di espansione si scontrano però, soprattutto in Europa, con un assetto fortemente disomogeneo dei principali mercati rilevanti per le comunicazioni satellitari. Nel mercato della capacità di trasmissione, che è quello che in ultima analisi determina il grado di concorrenza presente nel settore, la quasi totalità della capacità satellitare e delle stazioni terrestri è gestita dalle organizzazioni satellitari intergovernative, che godono di privilegi fiscali e esenzioni dalla normativa antitrust, e dai gestori nazionali di telecomunicazioni che, in qualità di rappresentanti dei governi firmatari delle organizzazioni, hanno esclusivo controllo dell'accesso alla loro capacità di trasmissione e del rispetto degli standard tecnici da parte di altri operatori, svolgendo spesso un doppio ruolo di utilizzatori della capacità satellitare e di regolatori del sistema.

Le regolamentazioni restrittive, la concentrazione dei mercati e le barriere all'entrata sono particolarmente marcate in Europa, dove solo recentemente alcune direttive dell'Unione Europea hanno consentito una parziale liberalizzazione dell'accesso alla capacità di trasmissione e dei servizi satellitari. La massiccia presenza dei satelliti di proprietà delle organizzazioni intergovernative, le notevoli barriere all'entrata di natura istituzionale e la confusione tra regolatori e fornitori del servizio, che godono spesso di diritti esclusivi sulle stazioni terrestri di grandi dimensioni, pongono gli operatori indipendenti in una posizione di grave svantaggio concorrenziale nel settore delle comunicazioni via satellite.

I vincoli allo sviluppo della concorrenza sono estremamente forti in Italia, dove l'assenza di sistemi satellitari nazionali indipendenti e i diritti esclusivi all'accesso della capacità satellitare delle organizzazioni intergovernative assicurano a Telecom Italia Spa, unico firmatario autorizzato dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni presso questi organismi, il controllo di tutta la capacità di trasmissione via satellite attualmente esistente.

Questo controllo è rafforzato dall'esclusiva su tutte le stazioni terrestri connesse con la rete pubblica commutata e dalla gestione da parte di una controllata di Telecom Italia, Nuova Telespazio Spa, di tutte le reti VSAT presenti sul nostro territorio. A ciò va aggiunto che Nuova Telespazio Spa gode di un monopolio di fatto sulla fornitura dei servizi di comunicazione satellitare, peraltro ancora fortemente

regolamentati a causa dei ritardi nella attuazione della direttiva 46/94/CEE e di legislazioni restrittive relative alla radiodiffusione via satellite

Gli assetti concorrenziali del settore delle comunicazioni via satellite hanno importanti implicazioni per l'insieme del settore delle telecomunicazioni. L'esiguità degli spazi aperti in Italia alla concorrenza nel mercato della capacità di trasmissione satellitare può influenzare negativamente lo sviluppo di una effettiva concorrenza nei servizi di telecomunicazione già liberalizzati e, in particolare, nella telefonia di base, la cui liberalizzazione è prevista per il 1998. Al fine di consentire l'effettiva apertura alla concorrenza della rete di comunicazioni satellitari e, per questa via, favorire l'evoluzione concorrenziale del mercato dei servizi di telecomunicazioni, nel gennaio 1996 l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni la necessità di una serie di misure di liberalizzazione e deregolamentazione del settore delle comunicazioni satellitari, anche in relazione alle direttive comunitarie già emanate ma non ancora recepite e attuate dal nostro ordinamento.

Per eliminare l'attuale confusione tra organismi di regolamentazione e fornitori del servizio, che genera conflitti d'interesse e distorsioni della concorrenza, l'Autorità ritiene che occorra separare al più presto le funzioni imprenditoriali (fornitura della capacità di trasmissione e dei servizi) da quelle regolamentative in seno alle organizzazioni intergovernative, sottraendo a Telecom Italia Spa la gestione diretta e indiretta della capacità di trasmissione via satellite offerta da Intelsat, Eutelsat e Inmarsat e attribuendo tali responsabilità a un organismo (Ministero o autorità di regolamentazione settoriale) che operi istituzionalmente nell'interesse del mercato e dei consumatori, in qualità di nuovo firmatario delle organizzazioni.

Inoltre, per garantire un accesso non discriminatorio alla capacità di trasmissione satellitare e ridurre gli ingiustificati vantaggi competitivi delle organizzazioni satellitari intergovernative e degli operatori nazionali delle telecomunicazioni, l'Autorità ritiene opportuno che il Governo si adoperi nelle appropriate sedi internazionali affinché vengano adottate misure di riforma dei trattati e degli accordi operativi che reggono queste organizzazioni, volte a eliminare sia i diritti di esclusiva sull'accesso diretto al segmento spaziale, di cui godono i firmatari delle organizzazioni intergovernative, sia le barriere istituzionali al libero accesso al mercato della capacità di trasmissione, oggi strettamente controllato dai

⁴⁸ La legge comunitaria per il 1994, approvata con legge 6 febbraio 1996, n. 52, ha delegato il Governo a emanare norme di attuazione della direttiva 94/46/CE in materia di comunicazioni via satellite, fissandone i relativi principi e criteri direttivi (articoli 1 e 53).

firmatari delle organizzazioni, sia, infine, le immunità rispetto alle normative sulla concorrenza e i privilegi fiscali di cui godono le organizzazioni stesse.

Infine, a parere dell'Autorità, è improrogabile che il Governo, a seguito della delega espressa nella legge comunitaria per il 1994 recentemente approvata, emani con sollecitudine il decreto legislativo volto a dare attuazione alla direttiva 46/94/CEE, al fine di conseguire una immediata liberalizzazione dei mercati delle apparecchiature, ivi comprese le stazioni terrestri connesse alla rete pubblica commutata, e dei mercati dei servizi e, in particolare, della capacità di trasmissione satellitare.

Con riferimento ai servizi di radiodiffusione satellitare, l'Autorità ha rilevato che la diffusione di servizi televisivi diretti agli utenti, nei quali il satellite gode di un vantaggio comparato rispetto all'utilizzazione di infrastrutture fisse, è oggi fortemente limitata dalle difficoltà di accesso al segmento spaziale e dall'esistenza di un quadro legislativo incompleto e ingiustificatamente restrittivo. Sembrerebbe perciò opportuno un riesame della legislazione in materia di radiodiffusione satellitare da parte del Parlamento e, nell'immediato, una modifica del decreto legge 27 ottobre 1995, n. 443, da ultimo reiterato con integrazioni dal decreto legge 26 febbraio 1996, n. 80, volta a riconsiderare le attuali limitazioni all'ingresso nel mercato della telediffusione diretta via satellite in forma codificata.

Nella prospettiva di un crescente fabbisogno di frequenze per la prestazione di servizi televisivi e di telecomunicazione e della prevista formulazione di un nuovo piano nazionale di assegnazione, l'Autorità auspica anche che si proceda a una revisione dei metodi, attualmente discrezionali, di attribuzione delle frequenze dello spettro elettromagnetico nel senso di adottare meccanismi di assegnazione meno discrezionali, caratterizzati da procedure trasparenti e dall'attivazione di forme di concorrenza tra i partecipanti, possibilmente modificando il sistema delle concessioni rendendone onerosa l'assegnazione e consentendone la trasferibilità a terzi da parte degli assegnatari, naturalmente nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa per l'accesso alle diverse attività. Una simile revisione potrebbe favorire lo sviluppo di un mercato delle frequenze in cui il loro valore sarebbe determinato secondo criteri economici ed esse verrebbero allocate agli operatori in grado di garantirne l'uso più efficiente, pur all'interno del necessario quadro regolamentativo, specialmente per quanto concerne la necessità di evitare concentrazioni eccessive o il mantenimento di frequenze inutilizzate per un periodo significativo di tempo.

Infine, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di approfondire la riflessione sul futuro assetto degli organismi satellitari intergovernativi, attualmente oggetto di discussione in seno all'Assemblea delle Parti di Intelsat e al gruppo di lavoro *ad hoc* da essa creato, considerando la possibilità di smembrare e privatizzare una parte o la totalità delle attività delle

organizzazioni intergovernative. Appare opportuno che il Governo, esprimendosi nelle sedi appropriate sulle diverse opzioni dibattute, consideri le loro implicazioni per l'assetto futuro dei mercati dei servizi e della capacità di trasmissione satellitare, privilegiandone l'evoluzione in senso concorrenziale, affinché la ristrutturazione delle organizzazioni intergovernative comporti benefici in termini di prezzi e qualità dei servizi per i consumatori.

L'indagine conoscitiva sui servizi di trasmissione dati

Nel luglio 1995 l'Autorità ha deliberato la conclusione dell'indagine conoscitiva nel settore della trasmissione dati, che era stata avviata nel novembre del 1993. L'indagine descrive la struttura del mercato, individuandone gli operatori e la composizione della domanda, e il quadro normativo e regolamentare vigente, esamina i costi e le tariffe del servizio trasmissione dati e analizza nel dettaglio l'attuale fase di transizione dal monopolio alla concorrenza, specificando quali sono le principali caratteristiche tecniche e funzionali del settore dei servizi di telecomunicazione.

Dall'indagine risulta che è necessario incentivare la concorrenza nel mercato dei servizi di trasmissione dati al fine di assecondare lo sviluppo del settore, assicurando al contempo un'ampia diffusione dei benefici in termini di qualità e gamma dei servizi disponibili per i consumatori. Per conseguire questo obiettivo, risulta auspicabile una cospicua riduzione delle tariffe per le linee affittate, che sono notevolmente più elevate che negli altri paesi europei e negli Stati Uniti. Come risulta anche dall'esperienza degli altri paesi industrializzati, la riduzione del costo delle linee affittate consente il rilancio e l'espansione della domanda per questo servizio, nonché il conseguente incremento dei volumi di traffico dei servizi di telecomunicazione che si avvalgono di tali linee. Di questa vitalità del settore si avvantaggeranno sia gli utilizzatori che lo stesso gestore pubblico, il quale, a fronte di una riduzione dei ricavi unitari per i servizi di trasmissione dati, potrà comunque contare sull'incremento complessivo del fatturato relativo a tutti i servizi che utilizzano le linee affittate come infrastruttura di base. E', d'altronde, evidente che queste favorevoli prospettive sono legate alla effettiva capacità del gestore pubblico di reagire in maniera economicamente efficiente al clima maggiormente competitivo che si affermerà sia per i servizi di trasmissione dati che, più in generale, in tutti i mercati liberalizzati, ove si dovranno fronteggiare una domanda sempre più sofisticata e dinamica e operatori abituati a competere in contesti pienamente concorrenziali.

Al tempo stesso, per quanto riguarda i servizi a commutazione di pacchetto, le cui tariffe sono già sostanzialmente allineate alla media OCSE, risulta dallo svolgimento dell'indagine conoscitiva la forte

esigenza degli utenti di usufruire di standard qualitativi più elevati. Anche in questo campo un clima di maggiore concorrenza nella fornitura dei servizi non potrà che beneficiare gli utenti.

Parere sul trattamento automatico dell'informazione Regione Piemonte

Nel novembre 1995 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in seguito a una richiesta pervenuta dalla Regione Piemonte sulla compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza della legge regionale n. 13/1978 che disciplina i rapporti tra la Regione e il Consorzio per il Trattamento Automatico dell'Informazione (CSI - Piemonte). Il Consorzio, istituito con legge regionale nel 1975 allo scopo di realizzare un sistema informativo degli enti pubblici consorziati omogeneo e integrato, gestisce in regime di esclusiva legale ai sensi della legge n. 13/78 la progettazione degli interventi sul sistema informativo regionale.

L'Autorità ha ritenuto che tale normativa non contrasti con la legge n. 287/90 in quanto nella fattispecie troverebbe applicazione il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, relativo agli appalti pubblici di servizi. Esso esclude espressamente la necessità del ricorso a procedure pubbliche di aggiudicazione nel caso di appalti pubblici di servizi aggiudicati a un ente che sia esso stesso un'amministrazione aggiudicatrice, in base a un diritto di esclusiva di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Sotto questo profilo, il CSI, in quanto ente di diritto pubblico, opera in qualità di amministrazione aggiudicatrice, alla quale la Regione Piemonte si rivolge in virtù di un'esclusiva prevista dalla legge regionale n. 13/78. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che per quanto concerne la compatibilità della menzionata normativa con i principi a tutela della concorrenza contenuti nella legge n. 287/90, non si riscontrano elementi idonei a pregiudicare le dinamiche concorrenziali dei mercati dei prodotti e servizi informatici, in quanto la scelta, operata dalla Regione in sede legislativa, di ricorrere in esclusiva al CSI comporta in sostanza un mero trasferimento dalla Regione stessa a un altro ente di diritto pubblico delle attività interne di organizzazione del sistema informatico.

Interventi ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90

SIGN-STET/SIP

Nell'aprile 1995 l'Autorità ha concluso il procedimento Telecom-Seat Divisione Stet/Sign, riscontrando un abuso di posizione dominante da parte delle società Telecom Italia e Seat Divisione Stet nei confronti delle imprese attive nella fornitura di prodotti o servizi basati sulle informazioni relative agli abbonati al servizio telefonico.

Le informazioni sull'utenza telefonica (nome, domicilio e, quando indicata, attività economica dell'abbonato), costituiscono presupposto fondamentale per operare nei mercati dell'annuaristica (Pagine Gialle), del direct marketing e delle informazioni sugli abbonati (sia *off-line* che *on-line*, quale ad esempio il servizio 12 e il Videotel). Il possesso esclusivo di tali informazioni ha consentito alle società Telecom Italia e Seat Divisione Stet di costituire una posizione dominante in gran parte dei mercati che utilizzano i dati sugli abbonati. Il codice postale prevede che Telecom raccolga le informazioni sull'utenza al momento della stipula del contratto di abbonamento al servizio telefonico al fine di realizzare gli elenchi telefonici di zona (Pagine Bianche) e attribuisce a Seat il compito di realizzare, sulla base delle medesime informazioni fornite da Telecom, un elenco generale degli abbonati d'Italia, a oggi mai pubblicato.

Nel corso del procedimento è emerso che Telecom e Seat, agendo sulla base di una strategia unitaria finalizzata a conservare ed estendere la posizione dominante del gruppo Stet sull'insieme dei servizi d'informazione basati sull'utilizzo dei dati relativi agli abbonati, hanno rifiutato di rendere disponibili questi dati alle imprese che ne hanno fatto richiesta, impedendo o limitando la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato e il progresso tecnologico a danno dei consumatori. In particolare, il comportamento di Seat, consistente nel rifiuto di cedere l'elenco generale degli abbonati su supporto ottico, ha impedito alla società Sign di commercializzare un terminale telefonico tecnologicamente avanzato, che consente la ricerca di informazioni *off-line* sull'utenza telefonica mediante lettura di un cd-rom. Inoltre il procedimento ha anche evidenziato che Telecom non ha dato seguito alle legittime richieste di dati inoltrate da società concorrenti nel mercato dell'annuaristica, come Guida Monaci. Ritenendo tali comportamenti abusi di posizione dominante, l'Autorità ha ingiunto a Telecom e Seat di porre fine immediatamente alle infrazioni, fornendo i dati sugli abbonati, a condizioni eque e non discriminatorie, alle imprese interessate.

ASSISTAL-SIP

Nel maggio 1995 l'Autorità ha concluso il procedimento nei confronti della società Telecom Italia Spa, avviato nel giugno del 1994 a seguito di una denuncia pervenuta da parte dell'Associazione Nazionale Costruttori di Impianti, Assistal, accertando un abuso di posizione dominante a carico di Telecom Italia sui mercati dell'installazione e della manutenzione di sistemi di commutazione privati.

L'Associazione denunciava una serie di comportamenti posti in essere dalla società Sip, successivamente confluita in Telecom Italia, tra i quali l'imposizione agli installatori che prestano servizio per conto di Sip del divieto di concorrere nella fornitura e manutenzione di impianti telefonici e l'offerta di un trattamento più favorevole a coloro che acquistano o noleggiavano da essa gli apparati di

telecomunicazione privata (ad esempio concedendo linee telefoniche urbane ed eseguendo traslochi in tempi più rapidi, allestendo gratuitamente collegamenti per fonia interna, offrendo sconti sui pagamenti per le linee concesse, e così via).

L'istruttoria è stata volta innanzitutto a verificare la posizione dominante di Telecom Italia sui mercati rilevanti dei servizi di installazione e di manutenzione di impianti telefonici. A questo proposito, è stato osservato che Telecom Italia, oltre a gestire la rete in regime di monopolio, esercita anche attività in mercati liberalizzati senza alcuna gestione contabile separata. Inoltre, Telecom Italia risulta agevolata nel determinare le proprie politiche commerciali in quanto ha una conoscenza diretta delle informazioni relative allo sviluppo della rete e, indiretta, di quelle connesse alla fornitura dei servizi di base, ottenute attraverso le autocertificazioni degli installatori. L'Autorità ha anche osservato che, in virtù della sua posizione dominante, Telecom Italia è in grado di ottenere condizioni particolarmente favorevoli dai produttori di impianti telefonici interni (SCP) mediante la stipula di accordi quadro contenenti clausole d'esclusiva. Infine, a differenza dei propri concorrenti, Telecom Italia non ha bisogno di alcuna autorizzazione per svolgere le attività di installazione e manutenzione di SCP.

L'Autorità ha accertato che Telecom Italia ha abusato della sua posizione dominante violando l'articolo 3 della legge n. 287/90, nell'applicare riduzioni sugli anticipi dovuti dagli utenti per le conversazioni interurbane in occasione della vendita di prodotti e servizi liberalizzati. Tali riduzioni possono infatti essere applicate solo da parte del gestore pubblico della rete e possono indurre gli acquirenti di apparecchiature a preferire l'offerta di Telecom Italia rispetto a quelle degli installatori privati. L'Autorità ha anche considerato restrittivo della concorrenza l'obbligo, posto sugli installatori di cui Telecom si avvale, di non competere con quest'ultima nella vendita, installazione e manutenzione di impianti presso clienti forniti da Telecom, o presso i quali siano in corso trattative commerciali. Ciò, infatti, impedisce a questi operatori non solo di svolgere la loro attività in maniera indipendente nel mercato dell'installazione, ma anche di accedere al mercato della manutenzione e della vendita di apparecchi.

Inoltre, è stata considerata possibile fonte di abuso l'attuale formulazione della bolletta che non consente di distinguere tra pagamenti per servizi riservati e servizi in concorrenza (noleggio di apparecchiature, manutenzione delle stessa). Infatti, in assenza di tale distinzione, Telecom Italia è in grado di utilizzare strumenti di riscossione dei crediti preclusi agli altri operatori, quale ad esempio la sospensione del servizio telefonico. L'Autorità ha quindi ingiunto a Telecom Italia di modificare la formulazione della bolletta in modo tale da consentire agli utenti la possibilità di pagare i corrispettivi per i prodotti e servizi offerti in monopolio separatamente dai corrispettivi per i servizi offerti in concorrenza.

Nel settembre 1995 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Telecom Italia Spa, Telecom Italia Mobile Spa e Motorola Spa a seguito di una segnalazione inviata da alcuni utenti che denunciavano la difficoltà di reperire in commercio un telefono cellulare prodotto dalla Motorola, denominato Microtac Élite.

L'istruttoria, tuttora in corso, è volta ad accertare se il comportamento di Motorola, consistente nell'aver limitato la distribuzione dei terminali dotati della funzione di segreteria telefonica interna, sia stato conseguenza di un'intesa tra Telecom Italia o Telecom Italia Mobile e Motorola, finalizzata a restringere la concorrenza tra fornitori di servizi di segreteria in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. L'indagine è volta inoltre a verificare se il comportamento denunciato presenti anche profili in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 nel mercato della gestione del servizio radiomobile TACS e in quello della commercializzazione dei terminali a esso associati.

Costituzione Rete Dealer GSM

Nel novembre 1995 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Telecom Italia, Telecom Italia Mobile e degli esercenti commerciali attivi nella rivendita di apparecchi terminali radiomobili che hanno sottoscritto un "Contratto Dealer GSM" per la commercializzazione del servizio radiomobile GSM di Telecom Italia Mobile.

Il procedimento, tuttora in corso, è teso a verificare se nelle modalità di distribuzione degli abbonamenti al servizio di telefonia mobile cellulare siano riscontrabili violazioni della normativa a tutela della concorrenza.

Diverse segnalazioni pervenute dal febbraio 1995 da parte di numerosi operatori commerciali e dalla società Omnitel Pronto Italia denunciavano l'imposizione, da parte di Telecom Italia, di clausole di esclusiva nel contratto di distribuzione degli abbonamenti al servizio GSM, "Contratto Dealer GSM", in base alle quali i rivenditori aderenti al contratto dovevano impegnarsi a non commercializzare gli abbonamenti al servizio radiomobile GSM del secondo gestore. La clausola di esclusiva gravante sui venditori di terminali radiomobili, secondo i denunciatori, costituiva un grave impedimento all'attività di commercializzazione dei terminali, nonché alla diffusione del servizio offerto dal secondo gestore.

Nel corso dell'indagine si è accertato che, oltre alle clausole di esclusiva oggetto delle segnalazioni, il "Contratto Dealer GSM" conterrebbe clausole di acquisto di quantità minime di terminali a marchio SIP e/o Telecom associato all'obbligo di attivare il servizio GSM di Telecom Italia Mobile sugli stessi.

L'istruttoria, ancora in corso, è volta ad accertare se il sistema di distribuzione degli abbonamenti al servizio GSM adottato da Telecom Italia Mobile configuri un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in ragione della natura degli obblighi imposti al distributore e della idoneità degli stessi a incidere sul gioco della concorrenza nei mercati della fornitura e della commercializzazione del servizio radiomobile GSM.

L'Autorità sta inoltre valutando se il "Contratto Dealer GSM" stipulato da Telecom Italia Mobile con i soggetti attivi nella commercializzazione dei terminali radiomobili, potendo essere configurato come un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, possa risultare in violazione della normativa a tutela della concorrenza in quanto avente per oggetto e per effetto di restringere in maniera consistente la concorrenza all'interno dei mercati interessati.

Intermediazione monetaria e finanziaria

Servizi finanziari

Evoluzione del settore e valutazione delle concentrazioni bancarie

Il processo di evoluzione della normativa realizzato in Italia a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, ampiamente influenzato e indirizzato dall'esigenza di recepire le direttive comunitarie in materia bancaria, ha portato all'affermazione di un modello di intervento pubblico nel settore finanziario in cui le scelte di specializzazione degli intermediari e la configurazione della struttura dell'offerta sono affidate, nel rispetto di specifiche regole generali, al funzionamento del mercato. L'adeguarsi alle nuove opportunità da parte degli operatori finanziari si è tradotto nella generale adozione della forma di società per azioni da parte delle banche pubbliche e in vasti processi, tuttora in corso, di revisione delle politiche aziendali, riorganizzazione delle imprese esistenti ed entrata di nuovi soggetti nei mercati.

In questo contesto si inseriscono le numerose operazioni di concentrazione realizzate nel settore finanziario italiano, in particolare tra banche, negli anni Novanta. Dall'entrata in vigore della legge n. 287/90 al 31 dicembre 1995 sono state preventivamente notificate, ai sensi dell'articolo 16, centosettantanove operazioni di concentrazione che hanno coinvolto banche o altri soggetti operanti nei mercati finanziari (esclusi i casi in cui l'operatore acquisito è un'impresa assicurativa e le operazioni intragruppo).

Il processo di concentrazione tra enti creditizi è stato accompagnato da un sostanziale incremento del numero degli sportelli bancari sul territorio nazionale, che tra il 1980 e il 1995 è raddoppiato; il

numero degli sportelli bancari per abitante in Italia appare ormai in linea con quello degli altri paesi europei.

Limitandosi a considerare il grado di concentrazione in termini di sportelli facenti capo alle diverse imprese bancarie, l'effetto complessivo a livello locale dei mutamenti in atto non risulta univoco: in alcune regioni e province a partire dal 1990 si è assistito a una riduzione, in altre a un aumento del grado di concentrazione. Inoltre, anche nei contesti geografici in cui la concentrazione in termini di sportelli si è ridotta, spesso non è stata riscontrata una tempestiva analoga riduzione del grado di concentrazione con riferimento alle quote di mercato dei singoli istituti di credito in relazione alla prestazione di servizi.

Dal punto di vista della tutela della concorrenza, un'operazione di concentrazione nel settore finanziario suscita preoccupazioni se comporta un aumento del potere di mercato delle imprese coinvolte, aumentandone la capacità di comportarsi in modo indipendente dai concorrenti e dai consumatori, ad esempio aumentando i prezzi o peggiorando la qualità del servizio. Per compiere tale valutazione, nell'applicazione della legge n. 287/90 si tiene conto della disponibilità di servizi che costituiscano alternative economicamente soddisfacenti per gli utenti, della dimensione dei mercati geografici rilevanti (locali, nazionali o internazionali a seconda dei servizi), della quota di mercato delle imprese interessate, del grado di concentrazione dell'offerta e delle possibilità di entrata di nuovi concorrenti nel mercato. Tenendo conto di queste variabili, alcune operazioni riguardanti i servizi bancari al dettaglio in particolari ambiti territoriali in cui si sono raggiunti elevati gradi di concentrazione dell'offerta hanno richiesto un approfondimento dal punto di vista degli effetti sulla concorrenza. In aree già relativamente concentrate, aggregazioni di banche dotate di elevate quote di mercato possono effettivamente comportare rischi di una significativa restrizione della concorrenza a danno dei clienti. In presenza di fattori che portano a ritenere plausibile una posizione dominante di una banca in una determinata area geografica, una significativa differenza nei livelli dei tassi passivi e attivi rispetto a quelli praticati a una clientela con analoghe caratteristiche in altre aree geografiche, in cui esistono simili condizioni di costo, può essere utilizzata a sostegno dell'ipotesi della presenza, in quel contesto, di un ridotto grado di concorrenza.

Accordo tra l'Autorità e la Banca d'Italia in merito alle procedure di applicazione dell'articolo 20

Nel marzo 1996 l'Autorità e la Banca d'Italia hanno sottoscritto un documento comune volto a chiarire e semplificare alcuni aspetti procedurali relativi ai rapporti tra le due istituzioni nell'applicazione dell'articolo 20 della legge n. 287/90. L'accordo riguarda principalmente le procedure relative alle operazioni di concentrazione; esse peraltro, per quanto applicabili, saranno utilizzate anche per i casi di intese e di abuso di posizione dominante.

L'accordo prevede in particolare una forma semplificata del procedimento per quelle concentrazioni tra banche in seguito alle quali non risulta superata una soglia di rilevanza definita in termini di una quota di mercato del 15% nei mercati dei depositi a livello provinciale (depositi a vista e a tempo, compresi i certificati di deposito) e nei mercati degli impieghi bancari (a breve e medio-lungo termine) a livello regionale. Questa prima approssimativa individuazione dei mercati, il cui obiettivo principale è quello di semplificare i procedimenti, non pregiudica la possibilità per le due istituzioni di approfondire ed eventualmente delimitare in modo diverso, ove necessario, i mercati rilevanti, dal punto di vista sia geografico che merceologico, nei casi che ai fini della tutela della concorrenza richiedono una particolare analisi e puntualizzazione.

Al fine di semplificare la notifica delle concentrazioni, l'accordo prevede la possibilità per le imprese di inviare la notifica a una delle due istituzioni, che provvederà a trasmetterla all'altra per le opportune valutazioni nell'ambito delle rispettive competenze.

L'Autorità e la Banca d'Italia hanno inoltre concordato sull'opportunità, nei casi di operazioni di concentrazione e di intese notificate riguardanti banche per i quali non venga avviata l'istruttoria, di pubblicare nel medesimo numero del Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90 la decisione della Banca d'Italia e il parere, concorde o meno, dell'Autorità. Nel caso invece di istruttorie avviate dalla Banca d'Italia in relazione a intese, presunti abusi di posizione dominante o operazioni di concentrazione, verranno pubblicati sul Bollettino il provvedimento di avvio dell'istruttoria da parte della Banca d'Italia e, al termine del procedimento e simultaneamente, la decisione della Banca d'Italia e il parere dell'Autorità.

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1995 sono stati oggetto di valutazione 48 casi di concentrazione tra imprese operanti nel settore finanziario. Trentadue dei casi esaminati hanno riguardato operazioni di concentrazione tra banche. Le altre concentrazioni analizzate consistono nell'acquisizione, da parte di banche o di altri soggetti, del controllo di società operanti nell'intermediazione mobiliare (2 casi), nella gestione di fondi comuni o nell'amministrazione fiduciaria di patrimoni (3 casi), nella riscossione tributi (5 casi), nell'intermediazione assicurativa (2 casi) e nella prestazione di servizi di finanza aziendale (1 caso). I restanti tre casi riguardano l'acquisizione da parte di banche del controllo di altre società di servizi.

Per tutte le fattispecie che comportavano la competenza della Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della legge n. 287/90, l'Autorità ha reso all'Istituto di vigilanza il parere prescritto dal terzo

comma dell'articolo 20 relativamente agli effetti degli atti e dei comportamenti delle imprese sulla concorrenza nei mercati della raccolta bancaria e degli impieghi degli enti creditizi. Sono stati espressi complessivamente quarantasei pareri, tutti relativi a operazioni di concentrazione; in quattro casi il parere dell'Autorità è stato reso con riferimento a una procedura istruttoria avviata da Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 16, comma 4 della legge n. 287/90 (FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI VERONA, VICENZA, BELLUNO E ANCONA-FONDAZIONE CASSAMARCA; BANCA DI ROMA-BONIFICHE SIELE; CREDITO ROMAGNOLO-CARIMONTE BANCA; BANCA DELLE MARCHE-CASSA DI RISPARMIO DI JESI). In nessuno di questi casi peraltro l'Autorità ha riscontrato elementi che portassero a ritenere l'operazione tale da comportare una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza nei mercati interessati. Per diciotto delle quarantasei operazioni di concentrazione per le quali è stato emesso il parere, l'Autorità ha adottato anche, conformemente al disposto dell'articolo 20, comma 7, un provvedimento relativamente ai mercati di propria competenza (ad esempio, con riferimento ai servizi di intermediazione mobiliare e di gestione di fondi comuni di investimento).

Nei primi tre mesi del 1996, l'Autorità ha reso tredici pareri alla Banca d'Italia in merito a operazioni di concentrazione e un parere relativo a un'intesa, che è stata ritenuta in violazione dell'articolo 2 della legge (BANCHE POPOLARI VENETE).

Nel luglio 1995 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, tuttora in corso, sul settore dei servizi di finanza aziendale in Italia.

FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI VERONA, VICENZA, BELLUNO E ANCONA-FONDAZIONE CASSAMARCA

L'operazione, in merito alla quale la Banca d'Italia ha avviato un'istruttoria, consiste nella concentrazione tra la Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona Spa, il Mediocredito delle Venezie Spa e la Federalcasse Banca Spa. La Cassa di Risparmio di Verona è la banca capogruppo dell'omonimo gruppo bancario, al quale appartengono anche la Banca del Monte di Rovigo Spa e il Credito Fondiario delle Venezie; il gruppo è presente nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale con 306 sportelli, prevalentemente concentrati nella regione Veneto. Il Mediocredito delle Venezie e la Federalcasse Banca sono banche specializzate nel credito a medio e lungo termine, che operano prevalentemente nel Veneto.

Per quanto concerne gli effetti dell'operazione sulla raccolta, è stato osservato che l'unico ambito di sovrapposizione tra le attività delle imprese interessate dalla concentrazione riguarda la raccolta a medio-lungo termine. In quest'ambito, peraltro, le obbligazioni e i certificati di deposito emessi dalle banche si

trovano in concorrenza sia con i titoli emessi da soggetti pubblici che con le obbligazioni emesse dalle imprese, in un mercato la cui dimensione geografica è senz'altro non inferiore al territorio nazionale. La concentrazione, pertanto, per questi aspetti non è apparsa suscettibile di avere un significativo impatto sulla situazione concorrenziale.

Riguardo al mercato degli impieghi bancari, in seguito all'operazione il gruppo Cassa di Risparmio di Verona avrebbe incrementato la propria quota di mercato nella regione Veneto, in particolare aumentando la propria quota sul totale degli impieghi a medio e lungo termine dal 22% al 32%. E' stato peraltro osservato che in Veneto operano numerose banche concorrenti, dotate di significative quote di mercato e, in particolare, che negli ultimi quattro anni una crescita delle dipendenze autorizzate (+58%) superiore alla media nazionale (+38,5%) ha determinato un aumento dal 23,5% al 33% del peso relativo, in termini di sportelli, delle banche non aventi la propria sede principale nella regione, accrescendo così la capacità di offerta di queste ultime di prodotti a medio-lungo termine nel territorio regionale. E' stato inoltre rilevato che le banche interessate dalla concentrazione già in precedenza si avvalevano, per i contatti con la clientela, della rete di sportelli del gruppo Cassa di Risparmio di Verona. Pertanto, tenuto conto della numerosità, della posizione sul mercato e delle capacità di espansione dei soggetti concorrenti, è stato espresso alla Banca d'Italia il parere che non sussistessero elementi per vietare l'operazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90.

BANCA DI ROMA-BONIFICHE SIELE FINANZIARIA

Nell'aprile 1995 l'Autorità ha espresso parere alla Banca d'Italia riguardo all'acquisizione da parte della Banca di Roma Spa, controllata dalla Cassa di Risparmio di Roma Holding Spa, della maggioranza del capitale sociale della Bonifiche Siele Finanziaria Spa. La Cassa di Risparmio di Roma Holding Spa è la società finanziaria capogruppo del Gruppo Cassa di Risparmio di Roma, costituito da trentotto società operanti in Italia e all'estero, tra le quali la Banca di Roma Spa, la Banca Mediterranea Spa e il Mediocredito di Roma Spa. La Bonifiche Siele Finanziaria Spa è una società finanziaria, capogruppo del Gruppo Bonifiche Siele, costituito da dieci società operanti in Italia e all'estero, tra le quali la Banca Nazionale dell'Agricoltura Spa e Interbanca-Banca Nazionale per i Finanziamenti a Medio e Lungo Termine Spa.

Con riferimento alla raccolta a medio e lungo termine, tenuto conto delle dimensioni del mercato rilevante del prodotto, l'operazione non è stata ritenuta tale da alterare in maniera significativa le condizioni di concorrenza. Per quanto concerne la raccolta a breve e gli impieghi, si è osservato che i mercati geografici in cui si verificano significative sovrapposizioni tra le aree di operatività dell'impresa

acquirente e di quella acquisita sono le province di Roma e di Campobasso per quanto concerne i depositi e le regioni Lazio e Molise per quanto riguarda gli impieghi. In tali ambiti, in seguito all'operazione le quote di mercato detenute dal Gruppo Cassa di Risparmio di Roma aumentano dal 28% al 32% nel mercato dei depositi nella provincia di Roma, dal 34% al 37% nel mercato dei depositi nella provincia di Campobasso, dal 17% al 19% nel mercato degli impieghi nella regione Lazio e dal 20% al 22% nel mercato degli impieghi nella regione Molise.

E' stata riscontrata in tutti i mercati interessati la presenza di numerosi e qualificati operatori, di rilevanza sia nazionale che locale, dotati di quote di mercato significative. Per quanto concerne in particolare i depositi, si è tenuto conto del fatto che esiste una ridotta sovrapposizione operativa a livello di aree comunali tra le due imprese, che non determina in seguito all'operazione la costituzione di alcuna situazione di monopolio a livello comunale. Inoltre, sia nella provincia di Roma che in quella di Campobasso le quote del mercato dei depositi detenute dall'impresa acquirente si sono contratte tra il 1993 e il 1994. Con particolare riferimento alla provincia di Roma, si è riscontrato che la dimensione media degli sportelli e il loro tasso di crescita, superiori alle medie italiane, indicano una potenziale ricettività all'apertura di nuove dipendenze bancarie. Infine, l'analisi dei tassi ha mostrato una tendenziale uniformità degli *spread* nella regione Lazio rispetto alle aree limitrofe. Nel Molise si è rilevato, riguardo ai tassi attivi, un differenziale positivo rispetto alle aree limitrofe (di circa un punto percentuale nel terzo trimestre 1994). Tale scarto è peraltro apparso riconducibile alle condizioni di maggiore rischiosità della clientela nell'area rispetto alle regioni circostanti (il rapporto impieghi/sofferenze nello stesso periodo presenta uno scarto prossimo a 5 punti percentuali).

Tenuto conto delle condizioni esistenti nei mercati interessati dall'operazione, l'Autorità ha espresso il parere che essa non avesse come effetto la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

CREDITO ITALIANO-CARIMONTE

Nell'ottobre 1995 l'Autorità ha espresso alla Banca d'Italia le proprie valutazioni in merito all'operazione di concentrazione tra Credito Italiano e Carimonte Banca Spa. L'operazione consiste nella fusione per incorporazione della Carimonte Banca Spa, precedentemente controllata da Carimonte Holding Spa, nel Credito Romagnolo Spa, che fa parte del gruppo bancario Credito Italiano. In considerazione delle quote di mercato detenute congiuntamente dalle parti, soprattutto con riferimento ai mercati dei depositi in alcune province dell'Emilia Romagna, la Banca d'Italia ha avviato un'istruttoria per valutare gli aspetti concorrenziali sui mercati interessati.

Per quanto concerne i depositi bancari, in seguito all'operazione la quota di mercato del gruppo Credito Italiano aumenta dal 22% al 36% nella provincia di Bologna, dal 2% al 29% nella provincia di Modena e dal 21% al 26% nella provincia di Ravenna. Con riferimento al mercato degli impieghi in Emilia Romagna, il Credito Italiano viene a detenere una quota del 15%. Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione non fosse tale da determinare la costituzione di una posizione dominante, pur conducendo a un complessivo rafforzamento del gruppo acquirente. In particolare, la presenza di numerosi e qualificati operatori bancari in ciascuno dei mercati rilevanti è stata ritenuta sufficiente a garantire il mantenimento di un'adeguata concorrenza in seguito all'operazione. Specifica rilevanza è stata attribuita anche al fatto che nei mercati geografici analizzati i tassi di interesse passivi risultano in linea rispetto ai tassi di interesse medi prevalenti a livello nazionale, e i tassi attivi sono generalmente più contenuti dei valori medi nazionali.

BANCA DELLE MARCHE-CASSA DI RISPARMIO DI JESI

Nel dicembre 1995 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia in merito a un'operazione di concentrazione consistente nella fusione per incorporazione della Cassa di Risparmio di Jesi Spa nella Banca delle Marche Spa. La Banca delle Marche risulta a sua volta da un'operazione di concentrazione, realizzata alla fine del 1994, tra la Banca Carima Spa e la Cassa di Risparmio di Pesaro e detiene una posizione competitiva di particolare rilevanza nelle province di Macerata e Pesaro. La Cassa di Risparmio di Jesi, che opera esclusivamente a livello regionale, è il principale operatore bancario, in termini di quote di mercato, nella provincia di Ancona. Per quanto concerne i depositi, in seguito all'operazione le quote di mercato detenute dalla Banca delle Marche aumentano dal 52% al 54% nella provincia di Macerata e dall'1% al 19% nella provincia di Ancona, mentre non si riscontra alcuna modifica nella provincia di Pesaro e Urbino. Nel mercato degli impieghi a livello regionale la quota di mercato della banca acquirente aumenta dal 12% al 15%. Nelle aree interessate dalla concentrazione, la rete degli sportelli bancari è particolarmente capillare, e caratterizzata da un rapporto depositi/sportelli inferiore alla media nazionale. Ciò induce a ritenere poco probabili significativi processi di apertura di nuove dipendenze nei prossimi anni.

Particolare attenzione è stata rivolta agli effetti dell'operazione nella provincia di Macerata, dove la Banca delle Marche già deteneva una posizione di assoluto rilievo. Si è riscontrato che in tale area, in cui operano venticinque banche di rilievo locale o nazionale, alcune delle quali dotate di quote di mercato significative, la quota di mercato del gruppo acquirente si è ridotta tra il 1990 e il 1994 di cinque punti percentuali. La presenza di una pluralità di banche nei mercati rilevanti, in grado di competere nell'offerta

dell'intera gamma dei servizi bancari, è stata ritenuta dall'Autorità elemento sufficiente a escludere che l'operazione comportasse una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

BANCHE POPOLARI VENETE

L'Autorità nel gennaio 1996 ha reso un parere alla Banca d'Italia riguardo a un protocollo d'intesa sottoscritto dalla Banca Popolare Veneta, dalla Banca Popolare Vicentina, dalla Banca Popolare di Asolo e Montebelluna e dalla Banca Popolare di Castelnuovo Veneto, volto a coordinare il comportamento concorrenziale delle parti in merito alle attività di raccolta di risparmio e agli impieghi bancari.

Le banche interessate operano prevalentemente nella regione Veneto e detengono in alcune provincie quote di mercato di un certo rilievo (pari, per la raccolta bancaria, al 27% nella provincia di Vicenza, al 21% nella provincia di Treviso e al 16% nella provincia di Padova). L'Autorità ha rilevato che l'intesa, avendo a oggetto la fissazione concertata dei tassi di interesse e delle altre condizioni da praticare alla clientela e il coordinamento delle politiche di espansione territoriale delle banche aderenti, era in contrasto con il divieto di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e c) della legge. E' stato comunque osservato che alcuni specifici comportamenti delle banche aderenti all'accordo, tra cui in particolare l'apertura di nuovi sportelli da parte della Banca Vicentina nell'ambito geografico di prevalente operatività della Banca Veneta, appaiono in evidente contrasto con le previsioni del protocollo d'intesa. In base alle informazioni disponibili, i potenziali effetti anticoncorrenziali del protocollo d'intesa non sembrano essersi prodotti.

Indagine conoscitiva sul settore dei servizi di finanza aziendale

Nel luglio 1995 l'Autorità, d'intesa con la Banca d'Italia, ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore dei servizi di finanza aziendale in Italia, al fine di individuare eventuali elementi di distorsione della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato. I servizi di finanza aziendale comprendono una pluralità di attività dirette alla raccolta di capitali di rischio o comunque di finanziamenti a lungo termine per le imprese, alla riorganizzazione delle stesse da un punto di vista finanziario e a interventi di ristrutturazione in casi di crisi. Tra queste attività vanno inclusi l'avvio all'ammissione alla quotazione in borsa dei titoli di nuove società, l'organizzazione di consorzi di collocamento e garanzia nell'ambito di aumenti di capitale e di emissioni obbligazionarie di società quotate, la concessione di prestiti a lungo termine e la trasformazione dell'indebitamento da breve a lungo termine, l'assunzione, a carattere temporaneo, di partecipazioni in imprese al fine di una successiva collocazione sul mercato, l'assistenza nell'organizzazione di operazioni di fusione, acquisizione e cessione, compreso il caso delle

operazioni di privatizzazione, la consulenza connessa a processi di riorganizzazione delle partecipazioni societarie di imprese e gruppi industriali.

Molti dei servizi di finanza aziendale, essendo finalizzati a reperire fonti di finanziamento per le imprese, risultano integrati tra loro e vengono frequentemente forniti in forma congiunta dagli operatori. Tra i soggetti che operano nel settore vi sono banche, società di intermediazione mobiliare, società di *merchant banking* e di *investment banking*. Limitatamente ad alcune attività di consulenza, si osserva anche la presenza di società e studi professionali specializzati.

Tra i motivi che hanno indotto ad avviare l'indagine conoscitiva vi è la constatazione del fatto che in Italia l'offerta di alcuni servizi di finanza aziendale, tra cui in particolare le operazioni di maggiore rilievo di collocamento di titoli e di ristrutturazione finanziaria di società in crisi, appare caratterizzata da un elevato grado di concentrazione. L'indagine è volta ad approfondire se sussistano ostacoli allo sviluppo della concorrenza nel settore, ad esempio in relazione ai legami azionari esistenti tra operatori e imprese destinatarie dei servizi, nonché ad analizzare le concrete modalità di attraverso cui si svolge la competizione tra imprese concorrenti.

Servizi assicurativi e di previdenza complementare

Evoluzione della normativa in materia di previdenza complementare

Le linee generali del quadro normativo per lo sviluppo della previdenza complementare in Italia sono state definite dal decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, integrato e modificato dalla legge 8 agosto 1995, n. 335. Al 31 marzo 1996, i decreti di attuazione della normativa non erano ancora stati adottati.

Dal punto di vista della tutela della concorrenza, hanno particolare rilievo le condizioni previste dalla normativa per l'accesso degli operatori ai mercati connessi alla previdenza complementare. Per quanto concerne in particolare la gestione finanziaria delle risorse dei fondi pensione, la legge n. 335/95 ha ampliato il novero dei soggetti abilitati allo svolgimento del servizio, includendovi oltre ai soggetti autorizzati all'attività di gestione dei patrimoni (di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c, della legge 2 gennaio 1991, n. 1) e alle imprese assicurative (mediante il ricorso alle gestioni di cui al ramo VI del punto A della tabella allegata al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 174), anche le società di gestione di fondi comuni di investimento mobiliare.

Risultano inoltre abilitati alla gestione finanziaria delle risorse dei fondi i soggetti autorizzati alla gestione di patrimoni o all'attività assicurativa in un altro Stato membro dell'Unione Europea, che abbiano

ottenuto il mutuo riconoscimento. Nella normativa sulla previdenza complementare sono state così recepite le indicazioni fornite dall'Autorità, nel parere reso il 15 marzo 1995, circa l'opportunità di consentire anche alle compagnie assicurative degli altri Stati membri dell'Unione Europea di fornire servizi di gestione finanziaria delle risorse dei fondi pensione (RECEPIMENTO DELLE TERZE DIRETTIVE CEE SULLE ASSICURAZIONI VITA E DANNI).

La normativa sulla previdenza complementare non consente la gestione finanziaria diretta delle risorse dei fondi pensione agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, tra cui l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS). A questi ultimi è peraltro permesso acquisire partecipazioni nei soggetti abilitati alla gestione finanziaria delle risorse dei fondi. Inoltre, agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria è consentito, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, stipulare convenzioni con i fondi pensione per l'utilizzazione, da parte di questi ultimi, del servizio di raccolta dei contributi e di erogazione delle prestazioni (articolo 6, comma 1bis).

Gli interventi dell'Autorità

Nel periodo considerato, l'Autorità ha utilizzato i propri poteri di segnalazione e consultivi in relazione alle condizioni di fornitura da parte dell'INPS dei servizi amministrativi per i fondi pensione e ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dell'assicurazione dei piccoli rischi aeronautici (CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE).

Parere sulla fornitura da parte dell'INPS di servizi amministrativi per i fondi pensione

A seguito di una richiesta da parte dell'INPS, nell'ottobre 1995 l'Autorità ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 relativamente a uno "Schema di Regolamento per la fornitura da parte dell'INPS di servizi amministrativi in regime di convenzione per la gestione di Fondi di previdenza integrativa", predisposto dal Consiglio di Amministrazione dell'INPS. Il parere è stato trasmesso per conoscenza ai Ministri del Lavoro e della Previdenza Sociale, delle Finanze e del Tesoro, competenti per l'emanazione della normativa secondaria in materia di previdenza complementare.

Attraverso la predisposizione dello Schema di Regolamento sottoposto all'Autorità, l'INPS indica le modalità con cui si propone di fornire ai fondi pensione servizi di tipo amministrativo-contabile, conformemente a quanto previsto dal decreto legislativo n. 124/93, mediante: la costituzione e la gestione di archivi automatizzati contenenti dati relativi ai fondi e ai loro iscritti; la predisposizione delle procedure e degli strumenti per la rilevazione dei flussi informativi riguardanti il versamento dei contributi e il pagamento delle prestazioni; l'aggiornamento e la gestione dei conti individuali relativamente all'incasso

dei contributi e al rendimento degli stessi sulla base delle informazioni fornite dai soggetti incaricati dell'incasso e degli investimenti; la predisposizione e l'invio di rendiconti individuali a tutti gli interessati; la tenuta della contabilità di ciascun fondo e la trasmissione della documentazione necessaria all'adempimento degli obblighi fiscali e di vigilanza; la predisposizione della documentazione contabile per la redazioni dei bilanci di ciascun fondo. L'attuazione concreta delle disposizioni dello Schema di Regolamento avverrà mediante la stipulazione da parte dell'INPS di convenzioni con i fondi pensione, nonché eventualmente attraverso convenzioni con altri operatori per la fornitura congiunta di servizi amministrativi e di servizi di gestione finanziaria.

Nel parere l'Autorità ha osservato che l'INPS, nella prestazione dei servizi amministrativo-contabili, gestirà archivi contenenti informazioni relative ai fondi pensione che usufruiranno del servizio e ai loro iscritti. Essa ha auspicato che la normativa secondaria di attuazione del decreto legislativo n. 124/93, che dovrebbe risolvere le questioni relative alla titolarità e all'eventuale utilizzo delle informazioni e all'accesso agli archivi, assicuri per quanto possibile, nel rispetto del diritto di riservatezza dei fondi e dei loro iscritti, la diffusione delle informazioni a tutti i soggetti interessati a operare nel mercato dei servizi ai fondi, evitando che le asimmetrie informative possano alterare l'equilibrio concorrenziale del mercato.

In considerazione del fatto che l'Istituto opera contemporaneamente nella previdenza complementare e nella previdenza obbligatoria, l'Autorità ha poi sottolineato la necessità che la gestione delle rispettive attività avvenga secondo principi di trasparenza contabile, che consentano di identificare i relativi costi e ricavi mediante un efficace sistema di contabilità separata.

Sono stati inoltre enunciati alcuni criteri a cui l'INPS dovrebbe ispirarsi, in coerenza con i principi della tutela della concorrenza, nella prestazione dei servizi amministrativi ai fondi pensione. Anzitutto, nella stipulazione di convenzioni con i fondi, l'Istituto non potrebbe lecitamente discriminare tra clienti, ad esempio applicando condizioni differenti a seconda dell'identità del soggetto che gestisce le risorse finanziarie del fondo. Parimenti, eventuali convenzioni con altri operatori per la fornitura congiunta di servizi amministrativi e finanziari non dovrebbero contenere disposizioni che si traducano in un trattamento discriminatorio a danno degli altri operatori ovvero a danno dei fondi pensione. In particolare, tali convenzioni non dovrebbero limitare, attraverso il ricorso a clausole di esclusiva, la libertà delle parti di stipulare convenzioni analoghe con altri soggetti.

Le convenzioni con altri operatori per la fornitura congiunta di servizi integrati, ivi compresi i soggetti in cui l'INPS detenga partecipazioni dirette, non dovrebbero inoltre comportare o comunque consentire l'utilizzo delle informazioni che l'INPS acquisisce come ente di previdenza obbligatoria, ove per

tali informazioni non sia prevista la diffusione anche agli altri operatori del mercato. Infine, è stato osservato che le convenzioni stipulate dall'Istituto non potranno legittimamente prevedere clausole eccessivamente gravose.

Ritenendo che lo Schema di Regolamento non contenesse di per sé disposizioni in contrasto con il diritto della concorrenza, l'Autorità ha ribadito che la conformità ai principi di un corretto funzionamento del mercato delle singole convenzioni stipulate dall'INPS per la fornitura dei servizi amministrativo-contabili ai fondi pensione sarà comunque da essa valutata, caso per caso, conformemente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 1bis, del decreto legislativo n. 124/93.

CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE

Nell'aprile 1995 l'Autorità, in seguito a denunce presentate dall'Aeroclub di Roma e dall'Aircraft Owners and Pilots Association Italy, associazione di cui fanno parte i proprietari di circa il 50% dei velivoli civili immatricolati in Italia, ha avviato un procedimento istruttorio per accertare possibili violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 da parte del Consorzio Italiano di Assicurazioni Aeronautiche-CIAA, al quale aderisce la quasi totalità delle imprese di assicurazione operanti nel settore dei rischi aeronautici. I comportamenti segnalati riguardavano principalmente l'applicazione di tariffe e di altre condizioni contrattuali uniformi da parte delle compagnie assicurative aderenti al Consorzio.

L'attività di assicurazione relativa alla navigazione aerea interessa una pluralità di rischi, che riguardano gli infortuni relativi alle persone trasportate, i danni subiti dagli aeromobili, i danni subiti dalle merci trasportate o dai bagagli e la responsabilità civile derivante dall'uso dei veicoli aerei. Tenendo conto della sostituibilità dal lato della domanda, per i servizi assicurativi possono essere individuati distinti mercati in relazione ai diversi rischi coperti⁴⁹. Tuttavia, ai fini della valutazione dei comportamenti segnalati si è osservato che nel settore aeronautico, se si eccettuano gli infortuni di volo, per l'assicurazione dei corpi di veicoli aerei, delle merci trasportate e della responsabilità civile aeromobili l'omogeneità delle condizioni concorrenziali sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta consente di considerare unitariamente i relativi rami assicurativi.

Tenendo conto delle diverse condizioni concorrenziali che li caratterizzano, è emersa invece l'esigenza di distinguere, nell'ambito dell'assicurazione dei rischi aeronautici, tra i grandi rischi, prevalentemente associati ai sinistri concernenti linee aeree regolari e satelliti, e i piccoli rischi, riguardanti

⁴⁹ ASSICURAZIONI RISCHI AGRICOLI(1994).

principalmente sinistri relativi a aeromobili di dimensioni ridotte. I grandi rischi aeronautici presentano natura catastrofale, nel senso che il verificarsi di un evento negativo provoca una elevata esposizione della compagnia di assicurazione; per essi, il mercato rilevante ha dimensioni più ampie del territorio nazionale. Per i piccoli rischi aeronautici, invece, i capitali assicurati nella generalità dei casi sono di dimensioni modeste e la formazione del premio non risente significativamente degli andamenti del mercato internazionale. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che la domanda di assicurazione dei piccoli rischi aeronautici risulta soddisfatta da compagnie insediate in Italia e alcune richieste, da parte di clienti, di quotazione dei rischi a imprese estere sono rimaste senza esito. Pertanto, per i piccoli rischi aeronautici si è ritenuto che il mercato rilevante avesse dimensione nazionale.

I comportamenti segnalati all'Autorità interessavano essenzialmente il mercato dei piccoli rischi aeronautici. In tale ambito, le imprese aderenti al CIAA detengono una quota di mercato superiore al 93%. Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che il CIAA diffondeva tra le imprese partecipanti un tariffario, che consentiva il coordinamento delle polizze assicurative, sia con riferimento ai premi che alle altre condizioni contrattuali. Per i rischi non inclusi nel tariffario, il CIAA indicava alle imprese quotazioni identiche, facilitando quindi ulteriormente il coordinamento dell'offerta. Le risultanze istruttorie hanno inoltre evidenziato che l'indicazione dei premi riguardava i premi commerciali, effettivamente applicati dalle compagnie ai contraenti finali e comprensivi, pertanto, dei costi amministrativi e commerciali.

La collaborazione tra le imprese consorziate è stata ulteriormente confermata dal fatto che queste condizionavano l'applicazione di sconti particolarmente vantaggiosi alla circostanza che il cliente acquistasse tutto l'insieme delle polizze aeronautiche da imprese partecipanti al Consorzio.

Infine, sono state analizzate le condizioni a cui avviene la riassicurazione dei piccoli rischi aeronautici. Le imprese partecipanti al CIAA cedono i rischi aeronautici da esse assunti al Consorzio, che ne cura la riassicurazione. Lo Statuto del CIAA divide le imprese tra Consorziate o Aderenti, a seconda della partecipazione o meno alla retrocessione dei rischi assunti in riassicurazione dal Consorzio. Nel corso del procedimento è emerso che le quote di retrocessione alle varie imprese vengono calcolate in parte ricorrendo a quote fisse, che comportano una diversa distribuzione rispetto a quella che avverrebbe calcolando le quote di retrocessione in base ai premi da esse effettivamente raccolti. Anche la distribuzione degli utili del Consorzio alle compagnie partecipanti risente di questa alterazione delle posizioni relative delle diverse compagnie.

Nella valutazione dei comportamenti posti in essere tramite il CIAA, l'Autorità ha osservato che essi non rientrano tra quelli oggetto di un'esenzione per categoria ai sensi del Regolamento n. 3932/92/CEE,

relativo alla cooperazione tra imprese di assicurazione. Al riguardo, è stato osservato in particolare che l'applicazione del Regolamento ai consorzi di coassicurazione e coriassicurazione è subordinata alla condizione che le imprese partecipanti non detengano complessivamente una quota di mercato superiore al 10% o al 15%, a seconda del tipo di rischi oggetto di copertura, condizione certamente non soddisfatta dalle imprese aderenti al CIAA.

Al termine dell'istruttoria, nel febbraio 1996, l'Autorità ha ritenuto i comportamenti posti in essere dal CIAA in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, in quanto aventi come oggetto e come effetto una consistente restrizione della concorrenza nel mercato nazionale dei piccoli rischi aeronautici. Essa ha invitato il Consorzio a presentare entro il giugno 1996 una relazione illustrativa in ordine alle concrete misure adottate per rimuovere le infrazioni riscontrate.

Servizi professionali

E' tuttora in corso l'indagine conoscitiva sugli ordini e collegi professionali avviata dall'Autorità nel dicembre 1994. L'indagine muove dal presupposto che i professionisti possano essere qualificati come imprese ai fini dell'applicazione delle norme a tutela della concorrenza e intende verificare se l'attuale ordinamento introduca ingiustificate limitazioni al funzionamento del mercato e alla libertà di iniziativa economica. Nell'ambito dell'indagine sono considerati, in particolare, l'imposizione di tariffari minimi o fissi, le barriere all'accesso alla professione, il divieto di pubblicità dell'attività professionale, le limitazioni territoriali della stessa e, infine, le restrizioni poste alle forme di esercizio dell'attività.

Al fine di acquisire elementi di valutazione, nel corso del 1995 sono state effettuate numerose audizioni con i Consigli Nazionali degli Ordini e dei Collegi che ne avevano fatto richiesta, le quali hanno permesso di approfondire le posizioni delle diverse categorie professionali in merito alle questioni analizzate.

Dalle informazioni raccolte sia durante le audizioni che attraverso l'esame della documentazione inviata dai Consigli Nazionali è emerso che diverse categorie professionali percepiscono, pur se con vari gradi di intensità, l'esigenza di adeguare alcuni aspetti della regolamentazione dell'attività professionale all'evoluzione delle condizioni di mercato.

Gli interventi dell'Autorità

Parere sulla normativa relativa ai consulenti tributari

Nel giugno 1995 l'Autorità ha reso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze, in merito al carattere distorsivo della concorrenza di alcune disposizioni contenute decreto legge 29 aprile 1995, n. 132, recante norme sul "Differimento di taluni termini e altre disposizioni in materia tributaria".

L'articolo 3 del citato decreto legge prevede particolari vantaggi a favore dei contribuenti che presentano dichiarazioni munite del cosiddetto "visto di conformità", consistente in una certificazione di conformità, sotto il profilo meramente formale, di tutti i dati esposti nelle dichiarazioni alle risultanze delle scritture contabili e alla documentazione allegata a tali scritture. La norma precisa che le categorie autorizzate a rilasciare il visto sono i dottori commercialisti e i ragionieri che dirigono i Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale, nonché i dottori commercialisti, i ragionieri e i consulenti del lavoro in qualità di liberi professionisti, escludendo così dalla possibilità di esercitare tale attività i cosiddetti consulenti tributari, cioè tutti gli operatori presenti nel mercato dell'assistenza ai contribuenti che non sono iscritti agli albi delle menzionate categorie professionali. Al tempo stesso, la nuova disciplina non prevede, a carico dei soggetti autorizzati ad apporre il visto, alcuna responsabilità diretta in caso di irregolarità commesse nella redazione delle dichiarazioni presentate.

L'Autorità ha segnalato che tale normativa introduce una ingiustificata barriera all'entrata per lo svolgimento di una nuova attività, quella di apposizione del visto, che si colloca nel più ampio mercato della consulenza tributaria.

Essa ha osservato che il servizio di apposizione del visto di conformità dovrebbe poter essere offerto dal maggior numero possibile di operatori qualificati e disposti ad assumere la conseguente responsabilità. A tal fine è stata auspicata l'introduzione di un sistema di selezione dei soggetti basato sull'accertamento del possesso di requisiti di qualificazione professionale, quali il compimento di un ciclo di studi di una durata adeguata in materie economiche, aziendali o giuridiche, e lo svolgimento, per un periodo congruo, di attività di consulenza in materia contabile e tributaria. L'Autorità ha rilevato che l'appartenenza a un ordine professionale, i cui requisiti di ingresso soddisfino tali criteri, potrebbe costituire una garanzia sufficiente del corretto svolgimento del servizio in esame. Essa, tuttavia, non può essere ritenuta una condizione indispensabile ad assicurare un adeguato livello professionale per l'attività di consulenza in materie tributarie e l'apposizione del visto di conformità.

Al fine di incentivare l'entrata sul mercato solo di coloro che forniscano sufficienti garanzie di professionalità, l'Autorità ha altresì suggerito l'opportunità di introdurre meccanismi che agevolino "l'autoselezione" degli operatori, come la previsione di sanzioni pecuniarie a carico dei consulenti tributari nel caso di eventuali irregolarità emergenti dalle dichiarazioni vistate.

Segnalazione in materia di responsabilità civile dei consulenti tributari

Nel novembre 1995 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di rilevare le incongruità con i principi di tutela della concorrenza di alcune disposizioni contenute nella Legge 11 ottobre 1995, n. 423, recante "Norme in materia di soprattasse e di pene pecuniarie per omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte".

L'articolo 1, comma 1, della citata legge prevede la sospensione a favore del contribuente delle sanzioni in caso di omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte, e la commutazione dell'atto di irrogazione della pena pecuniaria a carico del professionista qualora l'infrazione dipenda da una condotta illecita tenuta da un soggetto appartenente all'albo dei dottori commercialisti o all'albo dei ragionieri e dei consulenti del lavoro, in dipendenza del loro mandato professionale.

L'articolo 1, comma 7, della legge n. 423/95 stabilisce che tali disposizioni si applicano anche nel caso di incarichi conferiti a soggetti non iscritti in albi professionali, limitatamente, però, ai periodi d'imposta precedenti la data dell'entrata in vigore della legge stessa.

L'obiettivo di promuovere la qualità del servizio di determinazione e versamento delle imposte attraverso la predisposizione di meccanismi di disincentivazione di comportamenti illeciti appare coerente con quello di tutelare il funzionamento del mercato nell'interesse dei contribuenti. L'Autorità ha osservato, tuttavia, che tale finalità può essere realizzata soltanto nella misura in cui il sistema disincentivante operi nei confronti di tutti coloro che offrono il servizio di versamento delle imposte, e non riguardi invece soltanto alcune categorie di operatori presenti nel mercato, quali i dottori commercialisti, i ragionieri e i consulenti del lavoro di cui all'articolo 1, anche in considerazione del fatto che il versamento delle imposte per conto del contribuente costituisce un'attività non riservata e dunque liberamente esercitabile da qualsiasi soggetto.

L'Autorità, con tale segnalazione, ha inteso sollecitare una regolamentazione della responsabilità professionale in materia tributaria che, nell'assicurare ai contribuenti un'ampia tutela, introduca norme non

discriminatorie volte a una più ampia e generale qualificazione dell'offerta dei servizi di consulenza tributaria.

Istruzione

Segnalazione in materia di formazione professionale

Nel luglio 1995 l'Autorità ha inviato una segnalazione , ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del Lavoro, ai Presidenti dei Consigli Regionali e al Presidente del Consiglio Provinciale di Trento in merito al carattere distorsivo della concorrenza di alcune disposizioni contenute nella legge-quadro 21 dicembre 1978, n. 845, in materia di formazione professionale, nelle leggi regionali attuative della stessa e nella legge provinciale di Trento.

In particolare, l'articolo 5, lettera *b*, della legge quadro n. 845/78 esclude gli enti aventi scopo di lucro dal novero dei soggetti privati che possono essere dichiarati idonei allo svolgimento delle attività di formazione professionale convenzionate e finanziate con fondi dello Stato e dell'Unione Europea. La limitazione della possibilità di accedere a dette convenzioni ai soli enti senza scopo di lucro, benché in linea di principio volta a riservare l'attività di formazione a soggetti idonei a garantire più elevati standard qualitativi del servizio offerto e costi contenuti, è stata ritenuta dall'Autorità, in assenza di una definizione rigorosa delle organizzazioni *non-profit*, suscettibile di produrre ingiustificate restrizioni della concorrenza. L'Autorità ha segnalato che gli obiettivi di interesse pubblico alla base della normativa sarebbero meglio tutelati attraverso l'adozione di altri strumenti, come, ad esempio, una selezione degli operatori basata su criteri di qualità e prezzo del servizio. Essa ha pertanto auspicato l'introduzione di una normativa che stabilisca in modo rigoroso gli standard qualitativi richiesti per l'attività di formazione professionale, che consenta l'individuazione in modo trasparente e non discriminatorio dei soggetti idonei a offrire il servizio secondo tali standard e che preveda un sistema di controllo adeguato per verificare la qualità del servizio offerto.

Attività ricreative, culturali e sportive

Radiodiffusione ed editoria quotidiana

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1995 l'Autorità ha reso al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria, ai sensi dell'articolo 20, commi 1 e 3, della legge n. 287/90, quattro pareri su operazioni di concentrazione. Nessuna di tali

operazioni è risultata suscettibile di comportare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nei mercati rilevanti in violazione della normativa a tutela della concorrenza. Tra le operazioni di concentrazione in merito alle quali è stato reso parere, riveste particolare importanza sotto il profilo concorrenziale l'acquisizione da parte della Cecchi Gori Communication Spa, nell'agosto 1995, della Globo Europa Bv, una società di diritto olandese che controlla TMC News Italia Srl e TV Internazionale Spa. La società TV Internazionale Spa è autorizzata a trasmettere in esclusiva sul territorio nazionale i programmi dell'emittente televisiva Telemontecarlo. La società acquirente è già presente nel settore televisivo attraverso la controllata Beta Television Spa, a cui fa capo l'emittente televisiva nazionale Videomusic. Sul mercato televisivo non a pagamento, che include sia le emittenti televisive private che si finanziano esclusivamente attraverso la raccolta pubblicitaria, sia le emittenti televisive pubbliche che si finanziano in parte con il canone e in parte con la raccolta pubblicitaria, sono attualmente presenti quali operatori a livello nazionale: RAI, con una quota di *audience* media pari a circa il 47%, Reti Televisive Italiane Spa (in seguito anche RTI), con una quota di *audience* media pari a circa il 44%, Beta Television Spa, TV Internazionale Spa e Rete A Srl, con la quota residuale del 9%. A seguito dell'operazione di concentrazione analizzata, nel mercato italiano si rafforza un operatore che per dimensioni e caratteristiche (numero di reti televisive gestite e grado di integrazione verticale) potrebbe essere un efficace concorrente dei maggiori operatori del settore, RAI e RTI.

Nel corso dell'anno e nei primi tre mesi del 1996, l'Autorità ha anche espresso due pareri in relazione a presunti abusi di posizione dominante, un parere in merito a un'intesa e due pareri relativi a comportamenti suscettibili di integrare fattispecie sia di intesa che di abuso di posizione dominante (COMITATO SI AI REFERENDUM-RETI TELEVISIVE ITALIANE; CLASS EDITORI-IL SOLE 24 ORE; RCS EDITORI-BURDA HOLDING; BALLARINO-GRANDI TESTATE QUOTIDIANE; FEDERAZIONE MOTOCICLISTICA ITALIANA-TELE+2). Inoltre, nel gennaio 1996 l'Autorità ha inviato una segnalazione al Garante, ai sensi dell'articolo 20, comma 6, della legge n. 287/90, che prevede che essa possa sottoporre all'attenzione dell'organo di vigilanza settoriale ipotesi di violazione dei divieti delle intese restrittive della concorrenza e dell'abuso di posizione dominante. In particolare, sono state comunicate al Garante alcune considerazioni relative ai comportamenti di prezzo posti in essere dagli editori di giornali quotidiani (SEGNALAZIONE SULLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELL'EDITORIA QUOTIDIANA).

Nel febbraio 1996, in un'audizione presso la Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati sono state espresse alcune valutazioni in merito alla normativa che regola il mercato delle *pay-tv* (AUDIZIONE SULLA NORMATIVA RELATIVA ALLE TELEVISIONI A PAGAMENTO).

COMITATO SI AI REFERENDUM RETI TELEVISIVE ITALIANE

Nell'aprile 1995 l'Autorità ha espresso un parere al Garante in merito ad alcuni comportamenti segnalati dal Comitato per il "Sì" ai Referendum sulla legge 6 agosto 1990, n. 223, recante norme sulla "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato". La fattispecie abusiva, così come descritta nella denuncia, consisteva nel tentativo da parte dell'emittente televisiva RTI, appartenente al gruppo Fininvest, di influenzare diffondendo spot pubblicitari con contenuto ingannevole i risultati dei referendum diretti a limitare il numero di reti televisive che, ai sensi della vigente normativa, possono fare capo a un unico soggetto. Secondo il denunciante, il messaggio di tali spot avrebbe potuto indurre, erroneamente, i telespettatori a ritenere che, in caso di vittoria dei sì ai referendum, le reti attualmente possedute da RTI avrebbero cessato la loro attività, venendo in tal modo a ridursi la pluralità di operatori e di programmi televisivi. La denuncia sosteneva che l'utilizzazione di tali spot costituiva un abuso da parte di RTI finalizzato a conservare l'attuale posizione dominante e a contrastare lo sviluppo della concorrenza nel settore.

L'Autorità si è espressa in merito affermando che gli spot pubblicitari oggetto della denuncia, fornendo informazioni sulle conseguenze negative che un determinato risultato del referendum avrebbe avuto per le reti RTI, apparivano effettivamente volti a orientare i convincimenti degli utenti televisivi, in qualità di cittadini chiamati a esprimere la loro preferenza nella consultazione referendaria. Si tratterebbe, tuttavia, di pubblicità finalizzata al sostegno dell'attività di un'impresa, il cui utilizzo, in sé, non costituisce violazione della legge a tutela della concorrenza anche quando avviene a opera di un soggetto in posizione dominante.

Nel parere l'Autorità ha peraltro auspicato che il Garante verificasse se gli spot pubblicitari denunciati fossero trasmessi nei tempi destinati alla pubblicità commerciale oppure in quelli per la propaganda referendaria. Nel primo caso, infatti, un'ulteriore analisi avrebbe consentito di valutare l'eventualità che le condizioni di diffusione degli spot integrassero un abuso di posizione dominante sotto forma di discriminazione di altri operatori con riferimento alle condizioni di accesso agli spot pubblicitari sulle reti RTI.

CLASS EDITORI-IL SOLE 24 ORE

Nell'ottobre 1995 l'Autorità ha reso un parere al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria in merito alla compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza di alcuni comportamenti della società Editrice Il Sole 24 Ore Spa, segnalati dalla società Class Editori Spa. I comportamenti denunciati comprendevano: il rifiuto da parte del Sole 24 Ore di fare pubblicità alle testate di Class, la stipulazione

con il Ministero delle Finanze di un accordo per la pubblicazione in esclusiva del testo della riforma fiscale, il rifiuto del Sole 24 Ore di concedere ai propri concorrenti la possibilità di utilizzare il proprio servizio di distribuzione di giornali creato per ovviare ai ritardi derivanti dalla spedizione del quotidiano in abbonamento postale e l'acquisizione da parte del Sole 24 Ore del 53,9% del capitale sociale dell'agenzia di stampa Radiocor. Quest'ultima svolge prevalentemente attività di agenzia giornalistica per le informazioni economico-finanziarie sotto forma di trasmissione telematica di dati dei mercati finanziari italiani ed esteri e commercializza prodotti relativi a dati finanziari internazionali, trasmessi ai clienti a mezzo di rete di telecomunicazione. Il denunciante segnalava la circostanza che l'agenzia di stampa acquisita risultava titolare di una licenza esclusiva sul territorio nazionale per il servizio di trasmissione dati internazionali curato da Dow Jones, azionista di minoranza di Radiocor, in base a un accordo di durata triennale scaduto il 31 dicembre 1994 e successivamente rinnovato. Secondo il segnalante, Il Sole 24 Ore avrebbe tratto vantaggi dalla licenza esclusiva rilasciata da un potenziale concorrente. La stessa compresenza nell'azionariato di Radiocor del Sole 24 Ore e di Dow Jones, secondo il denunciante, avrebbe comportato distorsioni della concorrenza.

Nell'analisi del caso, il mercato dei quotidiani economico-finanziari è stato ritenuto distinto da quello della trasmissione di notizie *on-line*, in considerazione del fatto che le notizie sui quotidiani economico-finanziari sono trattate in modo più approfondito, mentre il collegamento *on-line* offre notizie più sintetiche, ma trasmesse in tempo reale e continuamente aggiornate. E' stato osservato, al riguardo, che un aumento di prezzo dei servizi *on line* non necessariamente si tradurrebbe in un aumento delle quantità vendute di quotidiani specializzati.

L'Autorità ha accertato che Il Sole 24 Ore, vendendo nel mercato dei quotidiani economico-finanziari a livello nazionale una quota pari al 90% del totale delle copie commercializzate, detiene in tale mercato una posizione dominante, che si accompagna a una posizione di leader per quanto concerne la vendita di spazi pubblicitari su questo tipo di quotidiani. Tuttavia, i comportamenti posti in essere dalla società editrice sottoposti all'attenzione dell'Autorità non sono stati ritenuti in violazione del divieto di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90.

Innanzitutto, è stato accertato che il Sole 24 Ore, contrariamente a quanto sostenuto dal denunciante, aveva pubblicato annunci pubblicitari relativi alle testate di Class. Per quanto concerne l'accordo con il Ministero delle Finanze per pubblicare il testo della riforma fiscale, esso è stato considerato un legittimo mezzo di promozione delle vendite, non distorsivo del processo concorrenziale. Con riferimento al servizio di distribuzione dei quotidiani che Il Sole 24 Ore non rendeva fruibile ai suoi

concorrenti, non si sono riscontrati elementi tali da fare ritenere che l'impresa dovesse garantire l'accesso ad altre imprese.

Nella valutazione dell'acquisizione di Radiocor da parte del Sole 24 Ore, è stato osservato che l'agenzia di stampa Radiocor è attiva in un mercato distinto, anche se contiguo, rispetto a quello in cui opera Il Sole 24 Ore essendo essenzialmente fornitrice di informazioni in tempo reale a terzi operatori, nonché a giornali quotidiani, fra cui Il Sole 24 Ore e Italia Oggi. L'operazione di acquisizione di Radiocor, pur consentendo al Sole 24 Ore un accesso privilegiato a una fonte qualificata di informazioni, in ragione della modesta quota di mercato detenuta dall'agenzia di stampa e della presenza di numerose altre agenzie a cui le varie testate possono rivolgersi, non è apparsa di per sé tale da ostacolare lo sviluppo della concorrenza sul mercato dei quotidiani specializzati nell'informazione economico-finanziaria.

Nel parere espresso al Garante, il fatto che Radiocor detenga una licenza esclusiva sul territorio nazionale per il servizio di trasmissione dei dati finanziari internazionali forniti da Dow Jones, in ragione della possibilità per le testate giornalistiche di reperire tali dati anche da altre agenzie di stampa e della limitata durata dell'accordo, non è stata ritenuta suscettibile di restringere la concorrenza nel mercato. Il Garante non ha ritenuto necessario avviare un procedimento istruttorio in merito ai comportamenti denunciati, non ritenendoli in violazione delle norme a tutela della concorrenza.

RCS EDITORI-BURDA HOLDING

Nel febbraio 1996 l'Autorità ha espresso un parere al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria relativo a un accordo di cooperazione stipulato tra le società RCS Editori Spa e Burda Holding GmbH, operanti entrambe nel settore dell'editoria periodica. Tale accordo, volto a realizzare un'alleanza strategica di lungo-periodo nel settore editoriale tra le due imprese, prevedeva la collaborazione nella gestione di alcune attività editoriali in Italia e Germania e lo sviluppo delle vendite nei mercati dell'Est europeo e del Sud-Est asiatico.

Per quanto riguarda l'Italia, l'accordo prevedeva il conferimento del ramo d'azienda relativo alle attività editoriali della RCS nel settore della stampa periodica alla società RCS Periodici Srl, nella quale Burda avrebbe acquisito una partecipazione di minoranza. Al fine di una valutazione dell'accordo ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha identificato come mercati rilevanti quelli della stampa periodica nazionale (mensile e settimanale) e della pubblicità destinata alla stampa periodica. Burda è attualmente attiva in Italia soltanto nella pubblicazione di riviste mensili, con una modesta quota di mercato; è stato inoltre rilevato che tra le riviste offerte dalle due società editrici esiste un certo grado di complementarità. Pertanto, anche tenuto conto della presenza di altri operatori in grado di competere

efficacemente nei mercati interessati, allo stato attuale non sono emerse consistenti restrizioni della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge, conseguenti all'accordo.

BALLARINO-GRANDI TESTATE QUOTIDIANE

Un parere di non violazione delle norme a tutela della concorrenza è stato reso dall'Autorità nell'ottobre 1995 in relazione a una segnalazione riguardante presunti comportamenti abusivi posti in essere dai due principali quotidiani a diffusione nazionale, il Corriere della Sera e La Repubblica. I comportamenti segnalati riguardavano le politiche commerciali adottate da tali quotidiani consistenti nel vendere, insieme alla copia del giornale, *gadget* di vario genere. Dette politiche commerciali concretizzerebbero fattispecie distorsive della concorrenza, secondo il segnalante, in quanto avrebbero come effetto quello di indurre l'uscita dal mercato dei quotidiani minori a diffusione nazionale e dei quotidiani a diffusione locale i quali, non potendo contare su un'organizzazione editoriale comparabile a quella dei grandi quotidiani, non sarebbero in grado di affrontare tale tipo di concorrenza.

Il mercato del prodotto è stato individuato come quello dei quotidiani a diffusione nazionale con contenuto informativo di carattere generale. Le quote, misurate in termini di tiratura, detenute nel mercato rilevante dalle due testate giornalistiche oggetto della denuncia non sono risultate tali da configurare una posizione dominante. L'Autorità ha pertanto ritenuto che non ricorresse il principale presupposto della fattispecie abusiva contestata. Essa ha peraltro rilevato che le politiche commerciali segnalate sono adottate dalla maggioranza dei quotidiani a diffusione nazionale e appaiono potersi configurare come forme di competizione non di prezzo. Nel parere è stato inoltre evidenziato come le testate quotidiane locali, essendo solo in parte sostituibili con i quotidiani nazionali, non appaiano significativamente influenzate dai comportamenti denunciati.

FEDERAZIONE MOTOCICLISTICA ITALIANA-TELE+2

Nel febbraio 1996 l'Autorità ha espresso un parere al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria in merito alla cessione in esclusiva a Tele+2 dei diritti di trasmissione televisiva di tutte le competizioni del campionato mondiale di motociclismo e Super Bike per gli anni 1992-96, da parte di Dorna e di TWP, che a loro volta li avevano acquisiti dalla Federazione Internazionale Motociclistica, a cui aderisce la Federazione Motociclistica Italiana. Quest'ultima, che era il soggetto denunciante, segnalava inoltre un presunto abuso di posizione dominante da parte di Tele+2 consistente nella trasmissione in forma codificata delle gare di cui aveva acquisito i diritti televisivi. Tale comportamento avrebbe determinato una riduzione delle sponsorizzazioni a favore dei team sportivi motociclistici, a causa del ridotto pubblico

raggiungibile dalle trasmissioni criptate, limitando conseguentemente le possibilità di sviluppo dello sport motociclistico.

Riguardo all'acquisizione in esclusiva da parte di Telepiù dei diritti di trasmissione televisiva delle competizioni motociclistiche, l'Autorità non ha riscontrato la sussistenza di un'intesa in grado di restringere in maniera consistente la concorrenza. La non disponibilità di tale prodotto per emittenti diverse dalla cessionaria esclusiva, anche per l'intero periodo 1992-1996, non è stata ritenuta infatti un significativo ostacolo all'entrata nei mercati dei servizi televisivi.

Per quanto concerne l'ipotesi di abuso di posizione dominante, l'Autorità ha ritenuto non sussistente la violazione poiché la cessione dei diritti a Telepiù, che gestisce televisioni tematiche a pagamento, è il risultato di una libera negoziazione tra le parti dell'accordo, non vincolata da precedenti impegni in capo alle società cedenti i diritti di trasmissione nei confronti della Federazione Italiana Motociclistica volti a escludere la trasmissione criptata degli eventi sportivi.

SEGNALAZIONE SULLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELL'EDITORIA QUOTIDIANA

Nel gennaio 1996 l'Autorità ha sottoposto all'attenzione del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria una segnalazione in merito ai comportamenti di prezzo posti in essere dagli editori di giornali quotidiani successivamente alla liberalizzazione del prezzo dei quotidiani avvenuta, ai sensi dell'articolo 15, della legge 28 febbraio 1987 n. 67, nel gennaio 1988. Con la liberalizzazione del prezzo di vendita dei giornali è stata riconosciuta a ciascun editore la possibilità di determinare i prezzi in base alla strategia di mercato ritenuta più appropriata. Ciononostante, dal 1988 a oggi i prezzi delle principali testate quotidiane e di alcune testate locali hanno mantenuto un quasi totale allineamento. Da alcune indagini è emerso che durante tale periodo tali testate hanno introdotto, in perfetta sincronia, aumenti di prezzi della stessa entità, i quali sono stati poi mantenuti inalterati negli intervalli di tempo intermedi.

Prezzi allineati e soggetti a incrementi contestuali della stessa entità non necessariamente sono il risultato di intese restrittive. Essi possono anche essere il risultato di politiche decise autonomamente da imprese con analoghe condizioni di costo e di mercato. Se questa fosse la situazione, gli aumenti osservati dei prezzi dei quotidiani potrebbero essere stati originati da uguali variazioni dei costi sopportati dagli editori, a seguito, ad esempio, degli aumenti del prezzo della carta. L'Autorità ha peraltro rilevato che tale ipotesi non risulta particolarmente confacente alla realtà del settore dell'editoria quotidiana in Italia, in cui operano imprese con diverse caratteristiche e tirature molto differenziate. In tale situazione, appare più verosimile che l'uniformità osservata degli andamenti dei prezzi dipenda da accordi o da pratiche

concordate tra gli editori di giornali, volti a limitare la concorrenza sui prezzi finali di vendita in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera *a*, della legge n. 287/90.

AUDIZIONE PRESSO LA CAMERA DEI DEPUTATI SULLA NORMATIVA RELATIVA ALLE TELEVISIONI A PAGAMENTO

Il 15 febbraio 1996 si è svolta presso la Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati un'audizione in cui sono state presentate le valutazioni dell'Autorità in merito alla normativa riguardante il mercato delle televisioni a pagamento. Nell'audizione è stata anche trattata la questione della cessione dei diritti televisivi di eventi calcistici, per i profili attinenti la tutela della concorrenza.

Anzitutto, l'Autorità ha illustrato le opportunità offerte, sotto il profilo concorrenziale, dallo sviluppo delle comunicazioni satellitari. In questo contesto generale, sono state evidenziate alcune distorsioni del funzionamento del mercato derivanti dalle norme contenute nel decreto legge 27 ottobre 1995, n. 443 in materia di diritto di accesso alla produzione di servizi televisivi a pagamento (*pay-tv*). Il decreto legge 27 ottobre 1995, n. 443, ripetutamente reiterato, da ultimo con il decreto legge 26 gennaio 1996 n. 80, prevede che solo le emittenti televisive private che attualmente hanno titolo a trasmettere in chiaro possano ottenere l'autorizzazione a trasmettere in forma codificata; risulterebbero quindi esclusi dall'accesso al mercato sia eventuali nuovi operatori, sia l'emittente televisiva pubblica. Per quanto concerne i nuovi operatori, l'Autorità ha osservato che tali limitazioni costituiscono un ingiustificato ostacolo alla concorrenza in un mercato in forte sviluppo, auspicando che l'autorizzazione a trasmettere in forma codificata venga estesa a tutte le imprese in possesso dei requisiti tecnici necessari per operare nel mercato delle televisioni a pagamento.

Riguardo alla RAI, è stato osservato che il principale problema di natura concorrenziale che emerge in relazione a un'eventuale autorizzazione dell'operatore pubblico a operare nel mercato delle *pay-tv* deriva dal sistema di finanziamento della RAI, a cui concorre, unitamente agli introiti derivanti dalla raccolta pubblicitaria, il canone. Per evitare il rischio di distorsioni della concorrenza nel mercato delle *pay-tv* da parte dell'operatore pubblico beneficiario del canone, è stata sottolineata la necessità che un eventuale ingresso della RAI in tale mercato sia subordinato all'introduzione di meccanismi istituzionali atti a prevenire pratiche di sussidio incrociato che altererebbero le dinamiche concorrenziali.

Nell'ambito dell'audizione, l'Autorità ha infine evidenziato i principali profili di rilievo, dal punto di vista della tutela della concorrenza, connessi alla cessione dei diritti relativi alla diffusione televisiva degli incontri di calcio. Con lo sviluppo delle televisioni commerciali e delle *pay-tv*, la ricerca di programmi caratterizzati da un elevato indice di ascolto ha generato un forte interesse degli operatori televisivi

all'acquisto dei diritti connessi alla trasmissione di alcuni avvenimenti sportivi, tra cui in particolare quelli riguardanti il calcio. Alcuni problemi di natura concorrenziale, con riferimento alla cessione dei diritti televisivi delle manifestazioni sportive, possono sorgere in relazione all'esistenza di rapporti di esclusiva tra il cedente e l'acquirente, all'ampiezza dei diritti ceduti, alla durata dell'eventuale rapporto di esclusiva e all'esistenza di forme di commercializzazione congiunta dei diritti televisivi da parte delle società calcistiche.

L'Autorità ha sottolineato che la cessione in esclusiva dei diritti di trasmissione televisiva non può essere ritenuta di per sé incompatibile con le norme antitrust, ma può assumere natura distorsiva della concorrenza qualora il rapporto di esclusiva si estenda per un periodo ingiustificatamente lungo. Riguardo alle forme di cooperazione nella negoziazione dei diritti televisivi, è stato osservato che attualmente le società di calcio delegano alla Lega Calcio la gestione commerciale dei diritti relativi alle partite. Tale centralizzazione dell'attività di cessione dei diritti televisivi può ridurre i costi di transazione, di accertamento e di repressione di comportamenti pregiudizievoli per i titolari dei diritti; inoltre essa può contribuire alla redistribuzione dei profitti derivanti dalla cessione dei diritti a favore delle società calcistiche minori, in modo da garantire loro la possibilità di un'adeguata partecipazione alla competizione sportiva. Senza di questa, potrebbero venire meno le condizioni di equilibrio agonistico tra le squadre e l'incertezza sui risultati delle gare. E' stato peraltro osservato che la negoziazione centralizzata dei diritti televisivi, configurandosi come un'intesa volta alla massimizzazione congiunta dei profitti delle società calcistiche, può comportare un aumento del prezzo dei diritti televisivi sul mercato, con un effetto restrittivo della concorrenza.

Editoria libraria

Gli interventi dell'Autorità

ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI EDITORI

Nel novembre 1995 è stato avviato un procedimento istruttorio, tuttora in corso, a seguito di una segnalazione proveniente dalla Federazione Associazioni Imprese Distribuzione, con la quale veniva sottoposto all'attenzione dell'Autorità un protocollo d'intesa, stipulato nel giugno 1995 tra l'Associazione Librai Italiani-ALI e le imprese azioniste della società di distribuzione Mach 2 Libri Spa (Istituto Geografico De Agostini Spa, Arnoldo Mondadori Editore Spa, RCS Libri&Grandi Opere Spa, Messaggerie Italiane di Giornali, Riviste e Libri Spa). Le imprese partecipanti all'accordo si impegnavano a mettere in atto comportamenti finalizzati a ostacolare alcune iniziative commerciali adottate nei punti di vendita della grande distribuzione organizzata, oltre che nel circuito delle librerie, consistenti nel praticare

sconti significativi sul prezzo di vendita al pubblico dei libri. Per quanto riguarda in particolare la grande distribuzione organizzata, l'intesa prevedeva l'impegno dei soci della Mach 2 Libri di rifornire, attraverso detta società, solo i punti di vendita che avrebbero praticato agli acquirenti sconti non superiori al 15% a decorrere dal 1° settembre 1995 e non superiori al 10% a decorrere dal 1° aprile 1996.

Nel corso di ispezioni condotte nell'ambito dell'istruttoria, sono stati acquisiti agli atti i patti parasociali che regolano i rapporti tra gli editori soci di Mach 2 Libri e tra questi e la loro controllata, nonché gli accordi di fornitura sottoscritti da Mach 2 Libri con le società concorrenti European Book Service Srl e Agenzia Distribuzione Stampa Srl. L'oggetto del procedimento istruttorio è stato quindi ampliato, nel febbraio 1996, al fine di valutare gli effetti sul funzionamento del mercato dei suddetti patti parasociali, con i quali le società azioniste hanno conferito a Mach 2 Libri l'esclusiva per la distribuzione dei propri prodotti editoriali ai punti di vendita della grande distribuzione organizzata e si sono impegnate ad astenersi dal partecipare a iniziative in concorrenza con la propria controllata. L'ampliamento dell'oggetto del procedimento riguarda anche gli accordi di fornitura attraverso i quali la suddetta esclusiva ha trovato effettiva applicazione, nonché la richiesta avanzata dalle parti di un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, del protocollo d'intesa stipulato nello scorso giugno.

Altre attività ricreative

Gli interventi dell'Autorità

Nel settore delle attività culturali e ricreative, sono stati riscontrati due abusi di posizione dominante, riguardanti rispettivamente l'attività di intermediazione e gestione dei diritti d'autore per le opere musicali (SILB-SIAE) e la gestione delle scommesse ippiche (SNAI-UNIRE). Al 31 marzo 1996, è in corso un procedimento istruttorio per accertare l'eventuale carattere restrittivo della concorrenza di accordi riguardanti la cessione dei diritti di produzione e commercializzazione di figurine di calciatori (ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI).

SILB-SIAE

Nel luglio 1995 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti della Società Italiana Autori e Editori-SIAE, in relazione a presunti comportamenti abusivi nel mercato delle attività di intermediazione e di gestione dei diritti d'autore delle opere musicali, con specifico riferimento alle esecuzioni pubbliche in occasione di trattenimenti danzanti. I comportamenti analizzati, sottoposti all'attenzione dell'Autorità da due associazioni di gestori di sale da ballo (Sindacato Italiano Locali da Ballo-SILB e Federazione Italiana Esercenti Pubblici e Turistici-FIEPET), consistevano nell'imposizione

da parte della SIAE di tariffe per l'utilizzazione delle opere musicali nelle sale da ballo sensibilmente più elevate di quelle praticate dalle società degli autori degli altri Stati membri dell'Unione Europea e in ingiustificate differenziazioni dei compensi dovuti per le pubbliche esecuzioni musicali nei locali da ballo, in funzione dell'adesione dei gestori dei locali alle diverse associazioni di categoria.

La legge 22 aprile 1941, n. 633 prevede che l'attività di intermediazione per l'esercizio dei diritti di autore in Italia sia svolta in esclusiva dalla SIAE. Attraverso la stipulazione di contratti di rappresentanza reciproca con le società degli autori di altri paesi, la SIAE svolge le stesse funzioni anche per i repertori esteri diffusi sul territorio italiano, autorizzando l'utilizzazione delle opere e riscuotendo le spettanze dovute. Dati l'attuale assetto normativo e gli accordi di reciproca rappresentanza con le società di diritti di autore di altri Stati, SIAE detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di intermediazione e di gestione dei diritti di autore delle opere musicali per gli intrattenimenti danzanti nel territorio italiano.

Relativamente ai prezzi imposti dalla SIAE alle sale da ballo l'Autorità ha osservato, coerentemente con quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia CE in una pronuncia pregiudiziale del 1988, che l'imposizione da parte della società degli autori di uno Stato membro di tariffe significativamente più elevate di quelle prevalenti negli altri paesi dell'Unione Europea, in assenza di giustificazioni oggettive, può essere considerato un abuso di posizione dominante⁵⁰. E' stato inoltre preliminarmente considerato, con riferimento al caso analizzato, che ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90, le norme a tutela della concorrenza non si applicano a un'impresa che per disposizioni di legge esercita la gestione di servizi di interesse economico generale o opera in regime di monopolio su un mercato, ma solo nella misura in cui i suoi comportamenti siano strettamente connessi all'adempimento degli specifici compiti a essa affidati.

Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che, benché l'ammontare complessivo delle somme ripartite dalla SIAE sembrasse caratterizzare l'Italia per un alto livello di protezione dei diritti di autore rispetto agli altri paesi europei, non tutti gli autori di opere musicali oggetto di esecuzione in locali da ballo beneficiavano di un'adeguata tutela. In particolare per la musica registrata, che rappresenta quasi il 60% delle esecuzioni in intrattenimenti danzanti, la SIAE, ritenendo scarsamente attendibili i programmi musicali consegnati dai gestori delle sale da ballo, utilizzava criteri di ripartizione che solo in misura molto limitata rispecchiavano le effettive esecuzioni. Soltanto una quota pari al 15% dei diritti incassati al netto della provvigione era infatti attribuita sulla base di un campionamento di effettive esecuzioni in occasione

⁵⁰ Corte di Giustizia CE, sentenza del 13 luglio 1989, *F.Lucazeau/SACEM*, casi riuniti 110/88, 241/88, 242/88.

di trattenimenti danzanti con musiche registrate; il restante 85% era ripartito con criteri indiretti relativi ad altre utilizzazioni (balli con musica dal vivo, concerti e concertini, incassi per riproduzioni meccaniche su dischi) non necessariamente correlate alle esecuzioni di musica per intrattenimenti danzanti eseguite con mezzi meccanici. I criteri adottati dalla SIAE per ripartire i proventi complessivi tra gli aventi diritto risultavano così tali da favorire ingiustificatamente alcuni autori rispetto ad altri.

L'Autorità ha ritenuto che il comportamento della SIAE, non avendo garantito un'equa ripartizione dei proventi agli aventi diritto e in tal modo rendendo ingiustificatamente gravose le tariffe imposte ai gestori di sale da ballo, abbia comportato una violazione dell'articolo 3, lettera *a*, della legge n. 287/90. In seguito all'intervento dell'Autorità, poco prima del termine dell'istruttoria, la SIAE ha adottato una delibera con cui, a partire dal 1° gennaio 1996, sono stati modificati i criteri di ripartizione dei proventi, introducendo un sensibile miglioramento nella tutela accordata agli autori. In particolare, con riferimento alle esecuzioni con mezzo meccanico, la principale modifica introdotta consiste nell'aumento della quota di proventi ripartita sulla base di un campionamento rispetto ai criteri indiretti facenti riferimento ad altri settori di utilizzazione delle opere musicali. E' stato eliminata, tra l'altro, la quota precedentemente attribuita agli autori sulla base dei repertori eseguiti nei concerti e concertini.

Riguardo ai diversi compensi richiesti dalla SIAE ai gestori di locali da ballo in base all'appartenenza di questi ultimi ad associazioni di categoria (compensi che erano massimi nel caso di non iscrizione a un'associazione di categoria e ridotti in misura differenziata a seconda della consistenza numerica dell'associazione di appartenenza), la SIAE aveva motivato le proprie scelte sulla base della collaborazione prestata dalle associazioni nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. L'Autorità ha osservato, al riguardo, che la collaborazione prestata dalle associazioni non risultava essere di diversa entità in funzione del numero di iscritti a ciascuna associazione. Pertanto, le differenti condizioni contrattuali praticate ai gestori delle sale da ballo, risultando ingiustificate, sono state ritenute in violazione dell'articolo 3, lettera *c*, della legge n. 287/90.

SNAI-UNIRE

Nell'ottobre 1994 l'Autorità, in seguito a una denuncia effettuata dal Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche-Snai e dalla società Snai Servizi Srl, ha avviato un'istruttoria per accertare eventuali violazioni del divieto di abuso di posizione dominante da parte dell'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine-Unire, sul mercato delle scommesse ippiche.

L'Unire è un ente a cui la legge 24 marzo 1942, n. 315 attribuisce in esclusiva l'esercizio delle scommesse ippiche, tanto negli ippodromi che al di fuori di questi; l'ente può svolgere tale attività sia

direttamente sia delegandola a persone fisiche o giuridiche. Nel corso dell'istruttoria è risultata prassi dell'ente affidare in concessione a terzi l'esercizio delle scommesse ippiche. Soggetti concessionari dell'Unire sono le agenzie ippiche, la Sisal Sport Italia Spa, la Spati Srl, le società di corse, gli allibratori.

I comportamenti di Unire segnalati all'Autorità riguardavano in particolare le scommesse al totalizzatore o a riversamento, per le quali l'ammontare complessivo delle puntate per una determinata scommessa costituisce anche la somma disponibile per le vincite, che viene poi suddivisa per il numero delle scommesse vincenti. Secondo i denunciati, nel marzo del 1993 Unire non avrebbe convenientemente valutato l'offerta presentata dalla Snai Servizi per partecipare alla licitazione privata che l'Unire stesso avrebbe dovuto svolgere per l'affidamento delle scommesse al Totalizzatore Interurbano Unire (TIU), raccolte in ricevitorie su tutto il territorio nazionale per essere poi riversate al totalizzatore dell'ippodromo al quale si riferisce la scommessa.

Il consiglio di amministrazione dell'ente, con delibera del 1 aprile 1993, n. 208, senza esprimersi in merito all'offerta di Snai Servizi, aveva infatti rinnovato con trattativa privata alla società Spati Srl la concessione per l'accettazione di tali scommesse fino al 2001. Il Ministero dell'Agricoltura, che doveva successivamente approvare la delibera, non lo fece in quanto essa non teneva conto del parere del Consiglio di Stato del 14 dicembre 1988 che, in merito alle modalità da seguire per l'affidamento del servizio di raccolta delle scommesse al Totalizzatore Interurbano Unire, aveva individuato nella licitazione privata la procedura preferibile per la scelta del contraente. In seguito alla mancata autorizzazione da parte del Ministero dell'Agricoltura, Unire ha prorogato la concessione alla Spati per l'accettazione delle scommesse al totalizzatore fino al 31 dicembre 1993 e poi ancora per successivi periodi semestrali.

Al termine del procedimento istruttorio, nell'aprile 1995, l'Autorità ha considerato in violazione della normativa sulla concorrenza il comportamento di Unire, consistente nel non valutare la candidatura di Snai Servizi come potenziale concessionario nel mercato delle scommesse al totalizzatore. Ad avviso dell'Autorità, la trattativa privata nella scelta di un soggetto concessionario, anche se può costituire uno strumento legittimo sotto il profilo amministrativo, non deve essere utilizzata in modo abusivo con l'effetto di impedire, limitare o distorcere la concorrenza. Nel caso analizzato la trattativa privata era stata effettivamente usata in modo strumentale per escludere la società Snai Servizi dalla gestione delle scommesse ippiche al totalizzatore. L'Autorità ha sostenuto, in particolare, che anche se Unire in base alla legge n. 315/42 avrebbe potuto svolgere direttamente l'attività di gestione delle scommesse, nel momento in cui decideva di rinunciare a tale possibilità delegandola a terzi, non avrebbe dovuto venire meno all'obbligo di non discriminazione che sussiste per un soggetto in posizione dominante. L'ente avrebbe impedito alla società Snai Servizi e a ogni altro possibile concorrente in grado di soddisfare le condizioni

richieste, di far valutare le proprie offerte. Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che l'esclusione di un concorrente che aveva presentato un'effettiva e tempestiva offerta per lo svolgimento del servizio, mai esaminata, nonché l'uso della trattativa privata al fine di favorire un determinato soggetto, costituissero una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Nel 1994, in seguito a una pronuncia del Consiglio di Stato (n. 841/93) in merito all'illegittimità di alcuni metodi alternativi di raccolta delle scommesse, il Commissario pro tempore dell'Unire ha stabilito che il sistema al totalizzatore a partire dal 1 gennaio 1996 costituisce l'unico metodo consentito di raccolta delle scommesse; tale evoluzione comporta sostanziali modifiche nella preesistente struttura del mercato delle scommesse ippiche in Italia. In questo contesto, l'Autorità ha osservato che la profonda riorganizzazione del settore è destinata a coinvolgere anche i rapporti tra Unire e i soggetti da esso delegati. Essa ha peraltro rilevato che anche nel nuovo contesto eventuali limiti all'esercizio della libera iniziativa economica, giustificati ad esempio in base alla necessità di garantire l'ordine pubblico, non devono estendersi oltre quanto strettamente necessario per il perseguimento di specifici interessi di natura generale.

ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI-PANINI

Nel marzo 1996 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti dell'Associazione Italiana Calciatori e della società Panini Spa, per presunta violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Il procedimento riguarda i contratti stipulati nel 1992 e nel 1995 che disciplinano la cessione da parte di AIC a Panini del diritto di utilizzare le immagini dei calciatori in tenuta da gioco al fine di fabbricare e commercializzare album di figurine e le relative figurine autoadesive.

Il contratto del 1992 impegnava AIC a rilasciare fino a un massimo di quattro licenze per la produzione di figurine di calciatori in tenuta da gioco ad altri operatori e a garantire che il periodo di sfruttamento prioritario e principale delle licenze rilasciate a soggetti diversi da Panini fosse contrattualmente indicato nell'ultimo quadrimestre di ogni anno solare. A tali imprese veniva conseguentemente consentito di promuovere il proprio prodotto non oltre la fine dell'anno. Il contratto del 1995 impegna invece AIC a cedere in esclusiva a Panini i diritti della gestione economica di iniziative aventi a oggetto l'utilizzazione delle immagini dei calciatori in tenuta da gioco, per tutti i prodotti del settore del "collezionabile editoriale", per un periodo di tre anni. Il procedimento, tuttora in corso, è volto ad accertare se gli accordi tra AIC e Panini comportino consistenti restrizioni della concorrenza.

Altri settori di intervento

Parere sulla normativa in materia di subfornitura industriale

Nel giugno 1995 l'Autorità ha inviato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera in merito a un disegno di legge in materia di subfornitura industriale allora all'esame della Commissione X del Senato⁵¹. L'articolo 10 del disegno di legge presentava disposizioni che avrebbero modificato gli ambiti di intervento dell'Autorità in tema di comportamenti abusivi delle imprese. Esso infatti qualificava come abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, comportamenti pregiudizievoli nei confronti di un subfornitore posti in essere da un committente dotato di maggiore forza contrattuale.

L'obiettivo di garantire, attraverso la disciplina del contratto di subfornitura, una maggiore trasparenza e certezza nelle transazioni commerciali tra imprese è meritevole di una valutazione positiva, anche da un punto di vista di tutela del funzionamento del mercato; esso risulta, tra l'altro, conforme all'indirizzo espresso a livello comunitario nella Raccomandazione della Commissione del 12 maggio 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali⁵², con la quale gli Stati membri sono invitati ad adottare, pur salvaguardando l'autonomia negoziale delle imprese, le misure necessarie a garantire la trasparenza dei termini di pagamento contrattuali e il rispetto degli stessi da parte dei soggetti debitori.

Peraltro, a giudizio dell'Autorità, l'esigenza di prevedere rapporti contrattuali di subfornitura improntati a correttezza ed efficienza non può essere soddisfatta dilatando in modo innaturale la nozione di abuso di posizione dominante di cui all'articolo 3 della legge n. 287/90. Quest'ultima fattispecie, che è costruita riprendendo quasi letteralmente l'articolo 86 del Trattato CE, vieta comportamenti abusivi posti in essere da un'impresa che gode di un potere di mercato tale da potere ostacolare il mantenimento di una concorrenza effettiva e da consentirle comportamenti significativamente indipendenti nei confronti dei propri concorrenti, dei propri clienti e, in ultima analisi, dei consumatori. Il vigente divieto di abuso di posizione dominante già contempla la possibilità di intervenire nei confronti di un'impresa la quale, benché non dotata di una posizione dominante nella vendita dei propri prodotti, tuttavia detenga una posizione dominante dal lato della domanda nei confronti dei propri fornitori, in assenza di alternative economicamente significative per questi ultimi. Diverso è il caso in cui il comportamento sospettato di non

⁵¹ Il disegno di legge risultava dall'unificazione di due precedenti disegni di legge (AS n. 932 e AS n. 1143).

⁵² GUCE L 127 del 10 giugno 1995.

essere equo si verifichi nell'ambito di rapporti di scambio bilaterali nei quali, pur in presenza di uno squilibrio tra le parti, non sia possibile attribuire alla parte abusante una posizione dominante sul mercato.

L'Autorità ha osservato che, ove si ritenesse opportuna l'introduzione di una normativa che garantisca in senso più ampio una maggiore equità nei rapporti contrattuali di subfornitura, occorrerà identificare, come peraltro avvenuto in altri paesi comunitari, una specifica e distinta fattispecie che corrisponda a propri canoni ermeneutici, evitando l'unificazione nelle disposizioni in materia di abuso di posizione dominante di divieti rispondenti a presupposti e caratteristiche tra loro differenti.

Osservatorio dei prezzi e delle tariffe

Il "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo", sottoscritto da Governo e parti sociali il 3 luglio 1993, prevedeva al punto 2.2 in materia di prezzi che "in sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni". L'accertamento delle dinamiche del processo di formazione dei prezzi era affidato, al punto 1 dello stesso Protocollo, a uno specifico Osservatorio dei prezzi che avrebbe dovuto operare attraverso appositi studi economici di settore. Alla politica delle tariffe era invece dedicato il punto 5 del Protocollo, in cui il Governo si impegnava a "perseguire una politica tariffaria per i pubblici servizi coerente con l'obiettivo di riduzione dell'inflazione" e a "istituire appropriate autorità autonome (...) strutturate in modo tale da favorire l'espressione delle esigenze dell'utenza" attraverso l'adozione dello strumento del *price cap* e dei contratti di programma per la definizione dei prezzi dei pubblici servizi.

Con decreto ministeriale del 20 dicembre 1994 il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato ha istituito l'Osservatorio dei prezzi e delle tariffe. Con successivo decreto del 24 febbraio 1995, lo stesso Ministero, dando seguito a specifiche disposizioni del Consiglio dei Ministri, ha attivato l'Osservatorio attribuendo a esso il personale del soppresso Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) e costituendone la Segreteria Tecnica. Con questo secondo decreto è stato anche precisato che "sino all'istituzione e al funzionamento degli organismi indipendenti (per la regolazione dei servizi in materia di energia elettrica e di gas) sono svolte dall'Osservatorio dei prezzi e delle tariffe le funzioni istruttorie relative all'esercizio delle attribuzioni in materia di energia elettrica e di gas"

⁵³ Decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373.

L'Osservatorio svolge un'attività di monitoraggio, anche a livello locale, su prezzi e tariffe, rilevando e segnalando agli organismi competenti eventuali anomalie. In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 3 del decreto istitutivo, esso sottopone all'attenzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato possibili fenomeni di distorsione o limitazione del funzionamento del mercato nel processo di formazione di prezzi e tariffe.

In occasione della prima riunione del Comitato Tecnico⁵⁴ dell'Osservatorio, il Ministro dell'Industria, nel ribadire le finalità indicate nell'articolo 2 del decreto istitutivo (trasparenza dei processi di formazione dei prezzi, segnalazione di andamenti anomali agli organismi dotati di poteri di intervento diretto, tutela del consumatore), ha sottolineato la necessità di un collegamento stretto con l'Autorità, precisando che l'Osservatorio dovrà operare soprattutto in quei settori nei quali c'è stata la liberalizzazione dei prezzi "ma non dei mercati", anche denunciando eventuali norme che interferiscano con il funzionamento dei mercati stessi.

Operando lungo queste linee, l'Osservatorio ha ad esempio segnalato all'Autorità incrementi significativi del prezzo del gasolio destinato all'azionamento delle macchine agricole in alcune regioni. A seguito di successive indagini, l'Autorità ha individuato distorsioni del funzionamento del mercato sostanzialmente riconducibili alla disciplina delle concessioni delle agevolazioni fiscali ai prodotti petroliferi destinati all'agricoltura. Essa ha quindi effettuato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro delle Finanze e a quello delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, evidenziando gli aspetti distorsivi riscontrati e sottolineando come forme alternative di agevolazione fiscale rispetto a quelle previste dalla vigente normativa possano consentire un più corretto funzionamento del mercato⁵⁵.

L'attività dell'Osservatorio si è realizzata sia attraverso il monitoraggio costante e ad ampio raggio delle dinamiche inflazionistiche nei settori di attività economica, sia attraverso approfondimenti delle condizioni concorrenziali degli stessi settori in cui si potevano rilevare tensioni sui prezzi. Questi approfondimenti, effettuati nell'ambito di "tavoli tecnici" a cui partecipano anche rappresentanti delle imprese operanti nei vari stadi del processo produttivo, hanno riguardato numerosi mercati e macrosettori nel comparto alimentare (tra i quali, formaggio, prosciutto, olio, cereali), in vari comparti manifatturieri

⁵⁴ Il Comitato Tecnico è un organismo consultivo a rilevanza interna, composto da sei esperti in materie economiche e da rappresentanti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Banca d'Italia, dell'Isco, dell'Istat e dell'Unioncamere.

⁵⁵ La segnalazione in tema di carburanti per agricoltura è descritta in maggiore dettaglio nella sezione della Relazione relativa ai "Prodotti petroliferi".

(tra i quali carta, siderurgia, carburanti) e nei servizi (assicurazioni, servizi pubblici locali). In diversi casi, le informazioni acquisite hanno dato origine a segnalazioni all'Autorità, nonché a iniziative intraprese da quest'ultima a seguito della partecipazione ai tavoli tecnici di approfondimento. Procedimenti istruttori sono stati avviati, ad esempio, dall'Autorità nei confronti dei Consorzi del Prosciutto di S. Daniele e del Prosciutto di Parma, cui ha fatto seguito l'avvio di un procedimento nei confronti del Consorzio del Formaggio "Parmigiano Reggiano" e del Consorzio per la tutela del Formaggio Grana Padano. Entrambe le istruttorie, al 31 marzo 1996, erano ancora in corso⁵⁶. Sempre da una collaborazione con l'Osservatorio, che aveva promosso iniziative volte a individuare le cause dei notevoli aumenti di prezzo riscontrati sui mercati della seconda trasformazione dell'acciaio, ha avuto origine il procedimento istruttorio, concluso nel dicembre 1995, nei confronti delle società Tubi Dalmine Ilva in liquidazione, Ilva Lamiere e Tubi, Arvedi Tubi Acciaio e General Sider Italiana, in cui l'Autorità ha potuto accertare l'esistenza di accordi fra i principali produttori italiani di tubi in acciaio saldati, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90

Le funzioni svolte dall'Osservatorio dei prezzi e delle tariffe hanno trovato significativi riscontri in materia di interventi a tutela della concorrenza, fornendo informazioni utili per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità. E' da ritenersi quindi auspicabile un rafforzamento della struttura tecnica dell'Osservatorio, volta a dotare quest'ultimo di capacità informative e di analisi adeguate alle funzioni a esso assegnate. Dall'altro lato va sottolineato che l'Autorità, nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali può contribuire alla comprensione delle "reali dinamiche dell'intero processo di formazione dei prezzi"⁵⁸ con riferimento alle fattispecie previste dalla legge n. 287/90, riconducibili sommariamente a comportamenti collusivi o abusivi, nonché a regolamentazioni suscettibili di produrre distorsioni nel funzionamento dei mercati. Nello stesso senso comportamenti, per esempio di natura speculativa, eventualmente messi in atto dalle imprese in presenza di tensioni inflazionistiche non potranno, di per sé, costituire oggetto di intervento da parte dell'Autorità.

⁵⁶ Cfr. la sezione relativa a "Prodotti agricoli e alimentari".

⁵⁷ Cfr. la sezione sul "Settore metalmeccanico".

⁵⁸ Punto 1 del Protocollo del luglio 1993.

2. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI

Nozioni generali: i principi interpretativi

Impresa e attività economica

Nel corso del 1995 l'Autorità ha affrontato in numerosi procedimenti, in particolare in materia di intese e di abuso di posizione dominante, la questione della nozione di impresa ai sensi della legge n. 287/90. E' stato così ribadito che deve qualificarsi come impresa "qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento"⁵⁹. L'Autorità ha inoltre specificato che per attività economica deve intendersi "qualsiasi attività tesa alla realizzazione di un interesse economico, anche qualora essa non comporti alcuna remunerazione"⁶⁰, analogamente a quanto affermato in sede comunitaria dalla Corte di Giustizia che riconosce la natura economica di ogni attività che partecipi agli scambi economici anche se prescinde dalla ricerca del profitto.

Per l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza non si ritiene necessario che l'attività in questione costituisca l'oggetto esclusivo o prevalente dell'impresa stessa. Conformemente a tale interpretazione, l'Unione Nazionale Incremento Razze Equine che, oltre ad avere come finalità istituzionale quella di promuovere l'incremento e il miglioramento delle razze equine, gestisce l'esercizio delle scommesse al totalizzatore e al libro relative alle corse dei cavalli, è stata qualificata come impresa ai sensi della legge n. 287/90 (SNAI-UNIRE). Anche l'espletamento di funzioni di pubblico interesse non osta di per sé all'applicabilità della legge n. 287/90, come l'Autorità ha avuto modo di affermare nel caso di un ente portuale che, oltre a esercitare per legge funzioni di regolamentazione, deteneva partecipazioni in società operanti nei mercati delle operazioni portuali. Il problema della congruità di alcune decisioni del Provveditorato con la normativa a tutela della concorrenza emergeva proprio in relazione al potenziale conflitto di interessi derivante da tali partecipazioni (PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA).

In vari procedimenti relativi a possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza, l'Autorità ha ritenuto soggetti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge alcuni consorzi volontari istituiti in conformità a disposizioni legislative allo scopo di svolgere attività di monitoraggio e

⁵⁹ PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA; SILB-SIAE; SNAI-UNIRE. Tale impostazione è stata recentemente confermata dal TAR del Lazio, sentenza 27 marzo 1996, n. 475, relativa al caso TARIFFE AMMINISTRATORI CONDOMINIO.

⁶⁰ SNAI-UNIRE.

controllo della qualità della produzione tutelata (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; CONSORZIO DEL PARMIGIANO REGGIANO)

In relazione all'attività deliberativa svolta da consorzi e associazioni di imprese, è stato ribadito che non è necessario, per l'applicazione delle disposizioni a tutela della concorrenza, che questi svolgano direttamente un'attività economica, essendo sufficiente che agiscano quali enti rappresentativi degli interessi comuni di imprese che operano sul mercato (AUTOSCUOLE). Un consorzio può, d'altra parte, essere qualificato alla stregua di un'impresa allorché esso partecipi a un'intesa stipulata con altre imprese e consorzi (NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI)

Individuazione del mercato rilevante

I mercati rilevanti, del prodotto e geografico, costituiscono l'ambito entro il quale deve essere valutato il potere di mercato delle imprese, sia nei casi di intesa e di abuso di posizione dominante che nei casi di concentrazione. Seguendo un orientamento ormai consolidato, per individuare il mercato rilevante del prodotto l'Autorità tiene conto di tutti i beni o servizi che, dal lato della domanda, sono legati da un significativo rapporto di sostituibilità economica. Nell'applicazione di questo approccio ai casi concreti è emerso, ad esempio, che si possono configurare mercati distinti anche nel caso di servizi apparentemente molto simili. Tale è il caso dei servizi di emittenza televisiva non a pagamento e a pagamento, per i quali la relazione economica principale intercorre, nel primo caso, tra le emittenti televisive e le imprese che acquistano spazi pubblicitari e, nel secondo, tra le emittenti televisive e gli utenti abbonati (CECCHI GORI COMMUNICATION-GLOBO EUROPA). Anche servizi di distribuzione di un prodotto a diverse categorie di clienti, qualora caratterizzati da aspetti di peculiarità, possono non trovarsi tra loro in un rapporto di significativa sostituibilità e, pertanto, costituire mercati distinti. A tale conclusione si è giunti, ad esempio, analizzando la sostituibilità economica tra i servizi di distribuzione di bevande agli esercizi di ristorazione o alimentari e i servizi di distribuzione di bevande alla grande distribuzione e alla distribuzione organizzata (cosiddetti canale lungo e canale breve della distribuzione delle bevande) (LA ROCCA E VALENTINI; BIBITAL; PARTESA; BASTIONI; CENTRO EMILIA BEVANDE; GIOVETTI; GIANLUIGI E C.).

Al fine di individuare il mercato rilevante per un bene intermedio, costituito dagli impianti destinati alla produzione di tubi di acciaio senza saldatura, l'Autorità ha anzitutto tenuto conto delle caratteristiche di sostituibilità dal lato della domanda dei diversi tipi di tubi e quindi ha analizzato quali siano le tecnologie utilizzabili per la fabbricazione di tali prodotti. In questo modo, si è giunti a individuare come mercato rilevante in relazione al caso esaminato, l'insieme delle tecnologie utilizzabili per la produzione di

impianti per la laminazione di tubi di acciaio non saldati di gamma media e alta (FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI).

Nel considerare la sostituibilità dal lato dell'offerta al fine di individuare le imprese che si trovano in un rapporto di concorrenza sul mercato, l'Autorità non ritiene sufficiente che la convertibilità degli impianti e dei macchinari sia meramente possibile, richiedendo che essa risulti economicamente e commercialmente vantaggiosa (MCNEIL PPC-CONFAB/CONFAB INTERNATIONAL). In un caso relativo ai mangimi zootecnici, dopo avere constatato, tenuto conto delle materie prime utilizzate e dell'uso a cui il prodotto è destinato, l'assenza di sostituibilità dal lato della domanda tra mangimi per bovini, suini, equini, ovini e caprini, conigli, volatili, pesci e animali domestici, si è riscontrato che l'elevato grado di sostituibilità sotto il profilo dell'offerta (con l'unica eccezione dei mangimi per animali domestici) rendeva la maggior parte degli operatori in grado di operare in tutti i diversi mercati individuati. Ciò ha portato a ritenere le quote di mercato calcolate in relazione al fatturato complessivo del settore come non significativamente diverse rispetto alle quote detenute dalle imprese nei singoli mercati (PURINA-SILDAMIN).

In relazione all'individuazione del mercato geografico rilevante nell'analisi di una concentrazione, l'Autorità ha avuto modo di chiarire che tale aspetto concerne esclusivamente il contesto economico nel quale valutare gli effetti concorrenziali dell'operazione, e deve essere distinto dall'ambito di applicazione della legge e dalla portata del divieto delle concentrazioni di cui all'articolo 6, che si riferisce alla costituzione o al rafforzamento della posizione dominante sul mercato nazionale o in una sua parte rilevante. In particolare, è frequente che nell'esaminare la dimensione geografica del mercato rilevante vengano individuati ambiti di riferimento ben più ampi di quello nazionale, corrispondenti ad esempio al territorio comunitario oppure a quello mondiale, senza che ciò escluda la competenza dell'Autorità a valutare la compatibilità concorrenziale dell'operazione. In particolare, nel caso del mercato degli impianti di laminazione di tubi senza saldatura si è ritenuto che il contesto di riferimento fosse il mercato mondiale, del quale il territorio nazionale costituisce parte integrante (FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI).

Intese

Le intese esaminate: dati di sintesi

Nel 1995 sono stati portati a termine cinque procedimenti istruttori relativi a intese tra imprese⁶¹. In tre casi l'Autorità ha riscontrato violazioni del divieto delle intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90⁶². Tre dei procedimenti istruttori sono stati avviati in seguito alla comunicazione dei protocolli d'intesa da parte delle stesse imprese, mentre negli altri due casi l'Autorità si è attivata, rispettivamente, d'ufficio⁶³ e in conseguenza di una denuncia di clienti⁶⁴.

Durante i primi tre mesi del 1996 sono state concluse sette istruttorie in materia di intese⁶⁵, riscontrando in quattro casi violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge⁶⁶. In due casi, inoltre, le imprese in seguito all'apertura dell'istruttoria hanno provveduto a modificare gli accordi, eliminando gli aspetti che potevano risultare in contrasto con le norme a tutela della concorrenza⁶⁷. Al 31 marzo 1996 risultano aperte nove istruttorie volte ad accertare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza in diversi comparti dell'economia italiana (editoria, distribuzione di carburanti, trasporti, prodotti agroalimentari, telecomunicazioni, gas metano, altri servizi⁶⁸).

⁶¹ TITANUS DISTRIBUZIONE-CINEMA 5; PARMALAT-GRANAROLO FELSINEA; RAM; ITALCONTAINER-TCF TRASPORTE; TUBI DALMINE ILVA.

⁶² TITANUS DISTRIBUZIONE-CINEMA 5; PARMALAT-GRANAROLO FELSINEA; TUBI DALMINE ILVA.

⁶³ TITANUS DISTRIBUZIONE-CINEMA 5.

⁶⁴ TUBI DALMINE ILVA.

⁶⁵ FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING; CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE; EFIM-FINMECCANICA; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL; SIPAC; ITC&P-CRAGNOTTI; AUTOSCUOLE. Due intese sono state segnalate da imprese clienti, una da un'associazione di consumatori, due sono state comunicate dalle parti e per due l'Autorità è intervenuta di ufficio.

⁶⁶ CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL; SIPAC; AUTOSCUOLE.

⁶⁷ FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING; ITC&P-CRAGNOTTI.

⁶⁸ ASSOCIAZIONE LIBRAI ITALIANI-EDITORI; AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ; CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; GAS-INT-IMPIANTI DI RISCALDAMENTO; NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI; ASSOCIAZIONE ITALIANA CALCIATORI PANINI.

TAVOLA 2.1 - Intese esaminate nel 1995 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore interessato	N° casi
Attività manifatturiere	2
- <i>prodotti alimentari</i>	1
- <i>produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo</i>	1
Trasporti e attività connesse	2
Altri servizi	1
Totale	5

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle intese

La concertazione tra imprese

Rientrano tra le intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge n. 287/90 gli accordi, le pratiche concordate e le deliberazioni di consorzi, associazioni di imprese e altri organismi similari. L'Autorità ha peraltro accolto una nozione ampia di intesa, volta a ricomprendere tutti quei comportamenti adottati in modo concertato da una pluralità di imprese.

In questa prospettiva, la qualifica formale delle condotte poste in essere dalle imprese parti di un'intesa è irrilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge n.287/90, posto che la condizione necessaria e sufficiente per la qualificazione di una fattispecie come intesa è costituita dalla concertazione nell'attività di due o più soggetti altrimenti indipendenti sul mercato, quali che siano le modalità attraverso le quali tale concertazione si realizza. Pertanto, in presenza di tale condizione, l'Autorità non ritiene necessario ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, comma 1, della legge ricondurre i comportamenti delle imprese nell'ambito specifico di una delle fattispecie tipizzate dalla norma, tra cui in particolare l'accordo o la pratica concordata (TUBI DALMINE ILVA). L'irrilevanza di una specifica qualificazione formale della fattispecie ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di intese è sostenuta anche dalla giurisprudenza comunitaria. Il Tribunale di Primo Grado, in merito alla distinzione tra accordo e pratica concordata, ha infatti affermato che perché sussista un accordo ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CE è sufficiente che le imprese interessate abbiano espresso la volontà comune di comportarsi in

⁶⁹ Tale approccio ha ricevuto l'avallo del giudice amministrativo; cfr. TAR Lazio, sentenza del 4 novembre 1993, *Ania*.

un determinato modo e che le nozioni di accordo e di pratica concordata sono strutturate con tale parallelismo da poter escludere la necessità di ulteriori distinzioni

Autonomia privata e regolamentazione

Nel corso dell'anno l'Autorità ha affrontato la questione della rilevanza, ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, dei comportamenti posti in essere da consorzi la cui funzione risulti riconosciuta dalla legge. Il riconoscimento normativo della funzione esercitata da alcuni consorzi era stato infatti invocato quale elemento suscettibile di affrancare le condotte di questi ultimi dal vaglio dell'Autorità.

L'orientamento seguito dall'Autorità, a questo riguardo, consiste nell'ascrivere ogni comportamento che non sia direttamente imposto da una prescrizione normativa all'ambito di autonomia privata che rileva per l'applicazione della legge n. 287/90. Un'impresa può dunque trovarsi al di fuori del campo di applicazione del diritto della concorrenza soltanto laddove il suo operato sia conseguenza necessaria e diretta di disposizioni normative; in particolare, è richiesto che l'esigenza di conformarsi a un precetto normativo non lasci al soggetto destinatario alcun margine di autonomia, neppure riguardo alle modalità di adempimento. Vanno per contro attribuite alle imprese e come tali sono sanzionabili ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 tutte le condotte che appaiano sprovviste di un legame di necessità e proporzionalità rispetto alle prescrizioni di legge.

In questa prospettiva, non rileva ai fini dell'applicazione della legge n. 287/90 la circostanza che condotte anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese ricevano successivamente l'avallo della pubblica autorità competente⁷¹, nella misura in cui quest'ultimo si configura come una forma di ratifica di mero valore formale.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto di potere valutare che i piani di programmazione della produzione adottati da consorzi volontari, quantunque fossero sottoposti a successive approvazioni da parte dei Ministeri competenti, rappresentassero in realtà il risultato di autonome manifestazioni di volontà dei consorzi stessi. Le determinazioni ivi contenute sono apparse interamente imputabili a questi ultimi; conseguentemente, i piani di programmazione in questione sono

⁷⁰ Tribunale di Primo Grado, sentenza del 24 gennaio 1991, causa T-1/89, *Rhône Poulenc SA-Commissione CE*.

⁷¹ L'Autorità aveva già in passato rilevato che non si configurava in senso ostativo all'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 la circostanza che il sistema tariffario praticato da un'impresa concessionaria entrasse in vigore solo in seguito all'approvazione del Ministro dei Trasporti (AEROPORTI DI ROMA, 1993).

stati considerati deliberazioni di consorzi di imprese rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, comma 1 (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; CONSORZIO DEL PARMIGIANO REGGIANO)

L'oggetto o l'effetto anticoncorrenziale

Con riferimento all'individuazione dell'eventuale oggetto anticoncorrenziale di un'intesa, l'Autorità nel 1995 ha avuto occasione di soffermarsi sull'eventuale valenza anticoncorrenziale ai sensi dell'articolo 2 della legge delle acquisizioni, da parte di imprese, di partecipazioni azionarie di minoranza in imprese concorrenti. Essa ha sostenuto, al riguardo, che l'acquisto, da parte di un'impresa, di una partecipazione di minoranza in una società concorrente non rientra nell'ambito di applicazione delle norme in materia di intese restrittive della concorrenza solo laddove tale acquisto risponda a una mera finalità di investimento finanziario passivo⁷².

Al fine di escludere la natura di investimento finanziario passivo dell'acquisto di una partecipazione di minoranza in un'impresa concorrente, l'Autorità tiene conto dell'entità della partecipazione di minoranza e dell'orizzonte temporale dell'investimento. Occorre inoltre valutare eventuali previsioni contrattuali relative alla presenza della società acquirente nel consiglio d'amministrazione della società partecipata. La possibilità di accedere a informazioni dettagliate relative all'attività di impresa di quest'ultima, nonché di prendere attivamente parte alla formazione di importanti decisioni imprenditoriali produce una trasparenza delle strategie commerciali, tra l'impresa partecipante e l'impresa partecipata, tale da consentire una concertazione dei reciproci comportamenti sul mercato. Va ricordata al riguardo la particolare attenzione con cui, nell'attività di tutela della concorrenza, viene considerato lo scambio di informazioni tra imprese, qualora si tratti di informazioni direttamente riconducibili al singolo concorrente, ad esempio in materia di prezzi o di condizioni di vendita, e tali da rivelare la condotta che questi intende perseguire nel mercato.

Altri elementi di cui tenere conto nel valutare se una partecipazione di minoranza abbia natura di investimento finanziario passivo sono le eventuali previsioni che regolino l'alienazione della quota di partecipazione da parte del soggetto acquirente. Ad esempio, è stato ritenuto che accordi di riacquisto della partecipazione da parte della società partecipata qualora il rapporto di collaborazione risultasse insoddisfacente, nonché l'esistenza di diritti di prelazione, che le parti reciprocamente si riconoscevano, per l'acquisto delle azioni della partecipata, fossero finalizzati alla realizzazione di un coordinamento delle

⁷² Conformemente, cfr. Corte di Giustizia, sentenza 17 novembre 1987, cause riunite 142 e 156/84, *BAT e Reynolds c. Commissione*.

strategie complessive delle imprese, in grado di restringere in modo significativo la concorrenza nei mercati interessati (PARMALAT-GRANAROLO).

Parimenti, la presenza di accordi di rivendita della partecipazione acquisita al soggetto cedente, laddove quest'ultimo avesse diversificato le proprie attività in settori diversi da quelli in cui esso attualmente opera, e in cui è attivo anche il soggetto acquirente, ha contribuito a qualificare l'acquisizione di una partecipazione di minoranza come intesa avente a oggetto una restrizione della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge (TC&P-CRAGNOTT).

L'Autorità ha avuto modo di esprimersi in merito alla valutazione concorrenziale di patti di prelazione non solo in relazione ad acquisizioni di partecipazioni di minoranza in imprese concorrenti. Essa ha costantemente sostenuto che i patti di prelazione devono essere considerati non di per sé, ma all'interno del contesto in cui si inseriscono. In mercati in cui sono presenti imprese dotate di mezzi e conoscenze tecniche che consentono di presentare proposte di acquisto tali da rendere non conveniente l'esercizio della prelazione, l'Autorità ha escluso che l'esistenza di un patto di prelazione avesse di per sé rilevanza anticoncorrenziale (FIM-FINMECCANICA).

L'accertamento degli effetti restrittivi della concorrenza derivanti da un'intesa non è, in linea di principio, necessario ai fini della constatazione della violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, allorché risulti accertato che le intese hanno per oggetto restrizioni della concorrenza⁷³. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui sia stato riscontrato l'oggetto anticoncorrenziale di un'intesa, l'Autorità vaglia l'opportunità di procedere a un apprezzamento degli effetti della stessa sul mercato al fine di una più corretta valutazione complessiva della fattispecie, sia per quanto attiene alla natura dell'intesa, sia per verificarne appieno la consistenza. Così, della verifica degli effetti di un accordo è possibile tenere conto nel valutare l'intensità del coordinamento tra le imprese coinvolte nell'intesa (CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE).

Intese orizzontali

Tutte le intese orizzontali, tra soggetti operanti nello stesso mercato, in merito alle quali l'Autorità si è pronunciata nel corso dell'anno hanno avuto a oggetto la fissazione di prezzi uniformi e la ripartizione delle quote di mercato. Talvolta esse sono state realizzate con il contributo di consorzi e associazioni che riuniscono le imprese operanti in un medesimo settore. Tale è il caso della fissazione a opera di un

⁷³ TAR del Lazio, sentenza del 2 novembre 1993 (ANIA).

consorzio operante nel mercato dei piccoli rischi aeronautici, di premi commerciali e di altre condizioni contrattuali uniformi, attraverso la predisposizione e la diffusione di un tariffario (CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE). In relazione a intese riscontrate tra i principali produttori nazionali di tubi saldati in acciaio per condotte del gas metano è stato rilevato, parimenti, un importante ruolo di coordinamento esercitato dalla Federacciai, l'associazione di categoria a cui le imprese aderiscono e presso la quale si svolgevano riunioni periodiche dove venivano discussi le politiche di prezzo e i nuovi listini (TUBI DALMINE ILVA). Per realizzare l'intesa, volta alla ripartizione del mercato e alla determinazione concordata di prezzi e di altre condizioni contrattuali, le parti avevano messo in comune i dati relativi alle vendite, al fine di controllare congiuntamente gli scostamenti rispetto a quote storiche di riferimento concordemente accettate e avevano attivamente mantenuto contatti volti a garantire un coordinamento su prezzi, sconti e condizioni contrattuali di offerta.

Un'ulteriore intesa orizzontale volta alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato è stata riscontrata in relazione a un accordo stipulato tra tre società petrolifere e la società Raffineria di Roma, in virtù del quale ciascuna società petrolifera cedeva il bitume di sua proprietà a quest'ultima, affinché provvedesse a commercializzare il prodotto tramite una propria organizzazione di vendita. L'Autorità ha accertato che per il tramite di tale accordo le parti fissavano un prezzo uniforme di cessione del bitume a Raffinerie di Roma, ripartendosi contestualmente le quote di vendita secondo un criterio predefinito (RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL). L'Autorità ha altresì sanzionato un accordo posto in essere tra i tre principali produttori nazionali di cemento, realizzato attraverso un articolato sistema di fornitura di cemento al principale produttore nazionale di calcestruzzo (SIPAC).

Intese verticali

Nel 1995 l'Autorità ha avuto modo in due occasioni di valutare intese verticali, relative a imprese operanti in mercati distinti ma relativi a prodotti o servizi collocati in stadi successivi di un medesimo processo produttivo (SIPAC; RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI-MONTESHELL). Entrambe le fattispecie, pur presentando profili di integrazione verticale, si caratterizzavano principalmente come fenomeni di cooperazione orizzontale.

In un caso, l'elemento verticale dell'intesa risiedeva nel sistema di sconti accordato dai tre principali produttori nazionali di cemento al principale produttore di calcestruzzo, volto ad assicurare a quest'ultimo un prezzo d'acquisto del cemento sistematicamente non superiore rispetto a quello applicato da ciascuno dei tre cementieri agli altri produttori di calcestruzzo. Va sottolineato che il profilo verticale dell'intesa

rivestiva un ruolo decisivo come strumento per la realizzazione dell'accordo orizzontale tra i cementieri (SIPAC).

Analogamente, nel secondo caso di intesa verticale analizzato, la concentrazione in un unico soggetto dell'attività di commercializzazione del bitume di proprietà delle società petrolifere partecipanti all'accordo rendeva possibile la concertazione fra queste ultime in merito alla fissazione di un unico prezzo di vendita dello stesso bitume nonché alla ripartizione del mercato (RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI MONTESHELL).

Imprese comuni

L'Autorità ha adottato un orientamento favorevole nei confronti di forme di cooperazione instaurate tra società concorrenti ma volte a coordinare solo la fase iniziale o intermedia del processo produttivo. Essa ha così ritenuto che non costituissero un'intesa restrittiva della concorrenza un'impresa comune costituita da alcune società petrolifere al fine di creare uno strumento di coordinamento per la gestione comune dell'attività di stoccaggio e messa a bordo di prodotti petroliferi per aviazione svolta negli aeroporti di Milano Linate e di Milano Malpensa. Al riguardo, essa ha tenuto conto del fatto che la cooperazione fra le imprese partecipanti all'impresa comune riguarda solo il rifornimento e non l'attività di vendita di *jet fuel* che le compagnie petrolifere continuano a svolgere singolarmente e direttamente con i vettori aerei. Inoltre, l'Autorità ha constatato che nel mercato rilevante operano imprese concorrenti con quote di mercato altrettanto significative di quella attribuibile all'impresa comune e che non esistono particolari limitazioni alla possibilità, per altre compagnie petrolifere attualmente non socie dell'impresa comune di accedere all'attività di rifornimento (A.M).

Autorizzazioni in deroga

Nel vagliare l'ammissibilità delle richieste di autorizzazione in deroga di intese restrittive della concorrenza, l'Autorità procede a una valutazione complessiva degli effetti dell'intesa sulla base dei criteri enunciati dall'articolo 4 della legge n. 287/90. Può infatti accadere che, in alcune circostanze, un'intesa, pur ostacolando la concorrenza e rientrando, quindi, nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 2, sia funzionale alla realizzazione delle condizioni individuate dall'articolo 4. Nell'anno trascorso, l'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi in una sola occasione in merito a una richiesta di autorizzazione in deroga, respingendola (RAFFINERIA DI ROMA-FINA ITALIANA-ERG PETROLI MONTESHELL). In tale caso, essa ha ritenuto che facessero difetto i requisiti previsti dall'articolo 4 della legge n. 287/90, tra cui in particolare la relazione di necessità fra le restrizioni della concorrenza riscontrate, relative alla produzione e alla cessione del bitume a Raffineria di Roma, e i miglioramenti

nelle condizioni di offerta prospettati dalle parti, riguardanti la fase di commercializzazione ai rivenditori e agli utilizzatori finali. L'Autorità ha osservato, al riguardo, chela concentrazione in un unico soggetto dell'attività di commercializzazione del bitume non richiedeva necessariamente la fissazione di un unico prezzo di cessione dello stesso bitume dai soci a Raffineria di Roma.

Le sanzioni

Nel periodo analizzato, l'Autorità ha esercitato in due occasioni il potere sanzionatorio a essa conferito dall'articolo 15 della legge n. 287/90 per i casi di gravi e durevoli infrazioni del divieto di cui all'articolo 2⁷⁴. Nell'applicazione di tale disposizione, l'Autorità verifica innanzitutto la sussistenza del presupposto indispensabile per comminare una sanzione, vale a dire la gravità dell'infrazione; successivamente, essa identifica i criteri per la determinazione del relativo ammontare e, infine, gli elementi per il calcolo dell'importo.

Il requisito della gravità dell'infrazione assume una duplice valenza, rappresentando sia un presupposto per l'irrogazione della sanzione- che il criterio guida per la commisurazione della medesima. Sul piano metodologico, la gravità dell'infrazione viene desunta dall'esame di una pluralità di fattori, il peso dei quali può variare, anche sensibilmente, a seconda delle caratteristiche di ogni caso concreto. Fra i principali elementi che concorrono a determinare la gravità dell'infrazione, va anzitutto menzionata la natura delle restrizioni della concorrenza riscontrate; l'Autorità ha valutato con particolare severità, a questo riguardo, le intese volte a limitare la concorrenza tramite la fissazione orizzontale dei prezzi, la predeterminazione delle quote di mercato, la ripartizione dei mercati. Essa inoltre tiene conto dell'importanza della posizione di mercato detenuta dalle imprese partecipanti all'intesa (TUBI DALMINE ILVA; SIPAC). Anche il comportamento degli agenti, con particolare riferimento all'eventuale condotta recidiva delle parti (SIPAC), e la durata dell'infrazione concorrono all'individuazione del carattere di gravità dell'intesa (TUBI DALMINE ILVA).

Nell'irrogare le sanzioni, allorquando la fattispecie è posta in essere da una molteplicità di imprese e con responsabilità differenti, l'Autorità tiene conto della condotta di ciascuna delle imprese e dell'importanza del ruolo da essa svolto nella realizzazione dell'infrazione, anche considerando i diversi interessi e i diversi benefici tratti dalla realizzazione dell'intesa restrittiva della concorrenza. Le posizioni delle varie imprese possono inoltre essere distinte per quanto concerne la durata della loro partecipazione all'intesa. Nel provvedimento SIPAC, l'Autorità ha così irrogato una sanzione solo ad alcune delle imprese

⁷⁴ TUBI DALMINE ILVA; SIPAC.

coinvolte nell'accordo, ritenendole maggiormente responsabili della realizzazione delle violazioni accertate e considerando che esse, oltre a essere state le principali artefici dell'intesa, avevano tratto i maggiori vantaggi dai comportamenti anticoncorrenziali posti in essere.

La gravità delle infrazioni accertate non viene meno in relazione all'eventuale stato di crisi congiunturale che coinvolga il mercato interessato, anche in considerazione del fatto che spesso è proprio una situazione di crisi economica a indurre le imprese a colludere sostituendo comportamenti concertati ai rischi della concorrenza. Pertanto, sostenere che in tali circostanze le violazioni delle norme a tutela della concorrenza non siano gravi e assoggettabili a sanzioni significherebbe depotenziare significativamente l'applicazione della disciplina. Tuttavia, l'Autorità attribuisce rilievo al contesto economico in cui avviene l'infrazione e, in particolare, alla eventuale situazione di crisi delle imprese interessate, in sede di quantificazione dell'importo della sanzione⁷⁵. Così, in sede di commisurazione della sanzione nel caso di un'intesa tra i principali produttori nazionali di tubi in acciaio l'Autorità ha conferito rilievo allo stato di crisi economica del settore, contenendo nei limiti del minimo edittale (1%) le sanzioni che altrimenti, in base alla natura delle infrazioni e alle caratteristiche delle imprese che le hanno poste in essere, avrebbero dovuto essere più severe (TUBI D'ALMINE ILVA).

Sempre ai fini di determinare l'entità della sanzione, l'Autorità ha attribuito rilievo al fatto che, in relazione a variazioni intervenute nel contesto economico, gli effetti di un'intesa sul mercato si fossero progressivamente e costantemente ridotti. Essa inoltre ha tenuto conto, con riferimento all'ipotesi di cessazione delle condotte concorrenziali prima del proprio intervento, della comune volontà espressa dalle parti di liquidare la società tramite la quale era realizzata l'intesa (SARAC).

⁷⁵ Conformemente, cfr. Commissione CE, *Rete metallica elettrosaldata*, decisione del 2 agosto 1989; *Vetro piano*, decisione del 7 dicembre 1988; Corte di Giustizia, sentenza del 9 novembre 1983, causa 322/81; Tribunale di Primo Grado, sentenza del 17 dicembre 1991, causa T-6/89 *Enichem Anic/Commissione*

Abuso di posizione dominante

Gli abusi esaminati: dati di sintesi

Nel corso del 1995 l'Autorità si è espressa, al termine di un procedimento istruttorio, in merito a undici casi di presunto abuso di posizione dominante⁷⁶. In otto di essi sono state riscontrate violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Otto dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità sono stati avviati in seguito a denuncia presentata da imprese concorrenti dell'impresa in posizione dominante⁷⁸ che, in tre casi, erano anche acquirenti dei beni o servizi prodotti da quest'ultima.⁷⁹ Altre istruttorie hanno preso avvio a seguito della denuncia presentata da imprese clienti del soggetto in posizione dominante (SILB-SIAE) o sue fornitrici (SNAI-UNIRE). Un'indagine infine è stata avviata in relazione a un protocollo d'intesa comunicato dalle parti stesse⁸⁰. Solo in un caso si è provveduto a irrogare una sanzione pecuniaria a causa della gravità delle infrazioni riscontrate.

Al 31 marzo 1996 risultano aperti nove procedimenti istruttori volti ad accertare presunti abusi di posizione dominante⁸².

Nel periodo in esame, numerosi interventi dell'Autorità hanno riguardato situazioni in cui un'impresa si avvaleva della propria posizione dominante in un mercato per estendere abusivamente la propria presenza su mercati contigui (TELSYSTEM-SIP; SIGN-STET/SIP; ASSISTAL-SIP; DE MONTIS

⁷⁶ TELSISTEM-SIP; SIGN-STET/SIP; ASSISTAL-SIP; TEKAL-ITALCEMENTI; DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; SILB-SIAE; SNAI-UNIRE; PARMALAT-GRANAROLO FELSINEA; IGNAZIO MESSINA &C.-LLOYD TRIESTINO; ITALCHIMICA-ENICHEM AGRICOLTURA; NUOVA ITALIANA COKE-PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA.

⁷⁷ TELSISTEM-SIP; SIGN-STET/SIP; ASSISTAL-SIP; TEKAL-ITALCEMENTI; DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; SILB-SIAE; SNAI-UNIRE; NUOVA ITALIANA COKE-PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA.

⁷⁸ ASSISTAL-SIP; TEKAL-ITALCEMENTI; IGNAZIO MESSINA &C.-LLOYD TRIESTINO; ITALCHIMICA-ENICHEM AGRICOLTURA; NUOVA ITALIANA COKE-PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA; DE MONTIS CATERING -AEROPORTI DI ROMA; TELSISTEM-SIP; SIGN-STET/SIP.

⁷⁹ DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; TELSISTEM-SIP; SIGN-STET/SIP.

⁸⁰ PARMALAT-GRANAROLO FELSINEA. Il procedimento è stato avviato per accertare eventuali violazioni sia dell'articolo 2 che dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

⁸¹ TEKAL-ITALCEMENTI

⁸² ADUSBEF-AUTOSTRADALE; ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI-ALITALIA; ASSOCIAZIONE NAZIONALE IMPIANTISTI MANUTENTORI-ITALGAS; CIBA GEIGY-PIONEER HI-BRED ITALIA; COMPAGNIA PORTUALE BRINDISI; COSTITUZIONE RETE DEALER GSM; FINA ITALIANA-COMPAGNIA ITALPETROLI; GESTORI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE AUTOSTRADALE-AUTOGRILL; MOTOROLA-TELECOM.

CATERING-AEROPORTI DI ROMA; NUOVA ITALIANA COKE-PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA). Inoltre, più volte è stato affermato il carattere abusivo dell'ingiustificato rifiuto di contrarre da parte di un'impresa in posizione dominante (TELSYSTEM-SIP; SIGN-STET/SIP; DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; SNAI-UNIRE). In questo contesto, si è ripetutamente fatto riferimento agli orientamenti comunitari in materia di tutela della concorrenza per definire essenziale una risorsa o una infrastruttura il cui uso è indispensabile a un operatore per accedere a un mercato a essa collegato (TELSYSTEM-SIP; DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; SIGN-STET/SIP).

In un caso l'Autorità ha applicato l'articolo 3, comma 1, lettera c, della legge n. 287/90, per impedire un trattamento ingiustificatamente discriminatorio di alcuni soggetti da parte di un'impresa in posizione dominante (SILB-SIAE). In un solo caso, infine, tra quelli analizzati nel 1995, l'abuso accertato è stato compiuto da un'impresa dotata di una posizione dominante dal lato della domanda nei confronti delle imprese fornitrici di un servizio (SNAI-UNIRE).

TAVOLA 2.2 - Abusi esaminati nel 1995 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato	N° casi
Attività manifatturiere	3
- <i>prodotti alimentari</i>	1
- <i>cemento e calcestruzzo</i>	1
- <i>prodotti chimici</i>	1
Telecomunicazioni e attività connesse	3
Trasporti	1
Servizi portuali e aeroportuali	2
Altri servizi	2
Totale	11

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione degli abusi

Ambito di applicazione dell'articolo 3

Applicazione dell'articolo 8, comma 2

Al fine di realizzare una completa parità di trattamento tra iniziativa economica pubblica e privata, con la previsione dell'articolo 8 della legge n. 287/90 sono resi destinatari delle disposizioni a tutela della concorrenza tutti i soggetti che agiscono sul mercato, a prescindere dalla loro veste giuridica. La norma, infatti, assoggetta alla normativa a tutela della concorrenza imprese pubbliche e private su un piano di completa parità (articolo 8, comma 1). Essa inoltre riconosce che il conferimento della titolarità di diritti speciali o esclusivi a taluni soggetti, connesso al perseguimento di attività di interesse generale, può comportare una limitazione all'applicazione dei principi di tutela della concorrenza (articolo 8, comma 2).

E' ormai consolidato l'orientamento dell'Autorità per cui tale deroga deve essere interpretata in senso fortemente restrittivo.

Per verificare la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 8, comma 2, occorre in primo luogo individuare di volta in volta, quale sia l'attività affidata a un determinato soggetto nonché l'interesse pubblico funzionale a tale attribuzione. Soltanto in tal modo, infatti, è possibile accertare se le attività contestate siano o meno ricomprese tra quelle affidate istituzionalmente al soggetto considerato, ovvero siano comunque strettamente necessarie allo svolgimento di queste ultime. In un caso analizzato nel 1995, riguardante i comportamenti della Società Italiana Autori ed Editori, l'Autorità ha considerato che il proprio intervento si realizzava su un piano diverso da quello dei profili strettamente inerenti la missione di interesse pubblico che la legge affida a SIAE (L.B-SIAE).

Per altro verso, nel caso SIGN-STET/SIP è stata inizialmente individuata l'esistenza di mercati distinti: quelli della pubblicazione e distribuzione degli elenchi di zona e dell'elenco generale degli abbonati telefonici, attività riservate *ex lege* a Telecom e Stet, e quelli dei prodotti e servizi che utilizzano i dati relativi agli abbonati. I comportamenti di Telecom e Stet accertati nel corso del procedimento istruttorio, consistenti nella mancata fornitura dei suddetti dati, non sono risultati indispensabili, né strettamente connessi, al perseguimento della finalità istituzionali oggetto della riserva legale, posto che la fornitura ad altre imprese dei dati relativi agli abbonati al servizio telefonico, al fine di realizzare distinti prodotti e servizi informativi, non impedisce la pubblicazione e distribuzione degli elenchi di zona e dell'elenco generale.

Diretta applicabilità di disposizioni comunitarie

La diretta applicabilità di disposizioni comunitarie rispetto ad alcune delle fattispecie esaminate ha certo accresciuto, anche durante il periodo in considerazione, l'incisività dell'azione dell'Autorità. L'ispirazione ai principi di un'economia di mercato della normativa comunitaria da un lato, e il suo primato su quella nazionale dall'altro, determinano una generale compressione degli ambiti che una disposizione di legge può riservare a uno o più soggetti attraverso la concessione di diritti speciali o esclusivi, restituendo dunque i settori cui tale normativa risulta direttamente applicabile alla libertà di iniziativa economica e provocando, in tal guisa, un complessivo ampliamento della sfera di applicabilità delle disposizioni precettive della legge n. 287/90.

In tal senso l'Autorità ha avuto occasione di precisare che lo Stato non può certo trasferire, costituire o comunque mantenere a favore di un'impresa concessionaria un diritto più ampio di quello che l'ordinamento comunitario ammette per lo Stato stesso (TELSYSTEM-TELECOM). In ipotesi del genere si

determina, come immediata conseguenza, la possibilità di applicare le disposizioni a tutela della concorrenza quando i comportamenti oggetto di indagine si riferiscano ad attività rispetto alle quali le disposizioni comunitarie abbiano abolito un precedente regime di esclusiva.

Più in particolare l'Autorità ha preso atto, nell'ambito del procedimento PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA, che secondo quanto dichiarato dalla Corte di Giustizia delle CE il regime di monopolio legale per lo svolgimento delle attività di movimentazione merci in ambito portuale previsto dagli articoli 110 e 111 del Codice della Navigazione è incompatibile con il disposto degli articoli 90, n. 1, 30, 48 e 86 del Trattato CE⁸³. E' stato quindi ritenuto che, in attesa del puntuale completamento a opera dei pertinenti decreti di attuazione della nuova disciplina resa dalla legge n. 84/94 di riforma del settore portuale, il quadro normativo di riferimento risultava caratterizzato dalla liberalizzazione delle attività di movimentazione merci in ambito portuale, essendo inapplicabile, poiché contrastante con il diritto comunitario, la previgente normativa nazionale.

Posizione dominante

L'articolo 3, sancendo il divieto di abuso di posizione dominante, non stabilisce criteri, né quantitativi (come soglie in termini di quote di mercato), né qualitativi, per valutare se un'impresa detenga una posizione dominante. L'Autorità valuta tale eventualità, in conformità con gli orientamenti comunitari, con riferimento sia a indicatori economici sia a valutazioni giuridiche che possono contribuire ad accertare se un'impresa abbia la possibilità di tenere comportamenti significativamente indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e in ultima analisi dei consumatori

La quota di mercato detenuta da un'impresa nel mercato rilevante risulta uno dei principali indicatori economici utilizzati per valutare la presenza di una posizione dominante. In particolare, nel corso del 1995 l'Autorità ha sostenuto che un'elevata quota di mercato costituisce una "condizione certamente non sufficiente", ma comunque necessaria per l'esistenza di una posizione dominante (IGNAZIO MESSINA-LLOYD TRIESTINO). Tale posizione è analoga a quella espressa dalla Corte di Giustizia nella sentenza

⁸³ Sentenza del 13 dicembre 1991, causa C-179/90, *Siderurgica Gabrielli*.

⁸⁴ La Commissione nel corso della sua attività ha adottato la nozione elaborata dalla Corte di Giustizia, ribadita a più riprese, secondo la quale la posizione dominante è "quella esercitata da un'impresa che si trovi a godere di una situazione di potenza economica grazie alla quale è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori" (Corte di Giustizia, sentenza del 14 febbraio 1978, causa 27/1976, *United Brands Company-Commissione*).

*United Brands*⁸⁵, in cui si affermava che una quota di mercato compresa tra il 40% e il 45% non basta per concludere che un'impresa controlla senz'altro il mercato in quanto essa deve essere valutata in rapporto alla forza e al numero dei concorrenti.

Oltre a una quota di mercato di dimensioni limitate, un ulteriore elemento che ha permesso di escludere l'esistenza di una posizione dominante nel caso *IGNAZIO MESSINA-LLOYD TRIESTINO* è stata la circostanza che la quota di mercato di questa società si fosse ridotta in seguito alla concorrenza esercitata da un nuovo operatore e che successivamente all'entrata di quest'ultimo nel mercato si fosse verificata una riduzione dei prezzi praticati agli utenti

Come già avvenuto negli anni passati, in un numero significativo di casi di presunta violazione dell'articolo 3 esaminati nel corso del 1995, il potere di mercato dell'impresa ritenuta in posizione dominante è riconducibile all'esistenza di diritti speciali o esclusivi (*SILB-SIAE*; *PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA*; *TELSYSTEM-TELECOM*; *SIGN-SEAT*; *ASSISTAL-SIP*; *DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA*; *SNAI-UNIRE*). Particolare rilievo, nella valutazione della sussistenza di una posizione dominante, viene attribuito all'eventualità che un'impresa dotata di diritti speciali o esclusivi possa influenzare o determinare, in un mercato non riservato, le condizioni di accesso nonché le modalità di svolgimento delle attività, ad esempio attraverso l'esercizio di poteri di tipo autorizzatorio (*PROVVEDITORATO AL PORTO DI VENEZIA*; *SILB-SIAE*). L'Autorità ha anche tenuto conto, nel valutare la possibilità di comportamenti indipendenti da parte di un'impresa, dell'assenza di una gestione contabile separata tra attività esercitate in esclusiva e attività liberalizzate (*ASSISTAL-SIP*).

Il principio per cui l'esistenza di interventi di sostegno pubblico, unitamente a una rilevante quota di mercato, contribuisce a qualificare una posizione dominante è stato ribadito nel corso dell'anno. Di converso, in assenza di una significativa quota di mercato dell'impresa interessata, la sussistenza di aiuti finanziari pubblici non è stata ritenuta sufficiente a configurare una posizione dominante (*IGNAZIO MESSINA-LLOYD TRIESTINO*).

Infine, con riferimento alla prassi di considerare i comportamenti abusivi elementi idonei a comprovare l'esistenza di una posizione dominante, l'Autorità ha precisato che "pur riconoscendo ... che i comportamenti posti in essere da un'impresa possono costituire l'indizio dell'esistenza di una posizione dominante, non appare tuttavia corretto giungere alla determinazione della stessa posizione dominante esclusivamente sulla base di comportamenti che si presumono abusivi" (*IGNAZIO MESSINA-LLOYD*

⁸⁵ Corte di Giustizia, sentenza del 14 febbraio 1978, cit.

TRIESTINO). In quel caso, ad esempio, la quota di mercato di entità non rilevante permetteva di escludere una posizione di supremazia economica rispetto ai concorrenti.

Abuso di posizione dominante

Nel periodo in esame l'Autorità ha valutato numerosi casi in cui una impresa in posizione dominante ha rifiutato di contrarre a condizioni eque e non discriminatorie con imprese concorrenti.

In tre casi accertati di abuso relativi a rifiuti di contrarre da parte di un monopolista legale è stato fatto riferimento agli orientamenti comunitari per affermare che costituisce comportamento abusivo di una impresa in posizione dominante su un mercato il rifiuto, senza giustificazione obiettiva, di fornire a un concorrente, anche se potenziale, determinati servizi o prodotti essenziali allo svolgimento di una attività su un mercato distinto, ma contiguo a quello riservato (TELSYSTEM-SIP; DE MONTIS CATERING-AEROPORTI DI ROMA; SIGN-STET/SIP). In un caso non è stato invece ritenuto abusivo il rifiuto di consentire a un concorrente l'utilizzo di un sistema distributivo sviluppato dall'impresa in posizione dominante per i propri prodotti, non presentando tale sistema distributivo le caratteristiche di una risorsa essenziale (CLASS EDITORI-IL SOLE 24 ORE).

A proposito delle condizioni che caratterizzano la violazione della legge n. 287/90, l'Autorità ha ribadito in varie occasioni nel corso dell'anno che non tutti i comportamenti di un'impresa in posizione dominante volti ad aumentare le vendite o più in generale a sostenere l'attività d'impresa sono di per sé in contrasto con le norme a tutela della concorrenza (CLASS EDITORI-IL SOLE 24 ORE; COMITATO PER I SÌ AI REFERENDUM).

Infine, nel solo caso accertato di abuso da parte di una impresa dotata di una posizione dominante dal lato della domanda l'Autorità ha osservato che il ricorso alla trattativa privata nei confronti delle imprese fornitrici, anche quando è uno strumento legittimo sotto il profilo amministrativo, non può essere utilizzato in modo abusivo con l'effetto di ostacolare la concorrenza (SNAI-UNIRE). L'Autorità ha ritenuto che l'impresa dominante, "rivolgendosi esclusivamente a un fornitore, abbia ingiustificatamente impedito alla impresa denunciante ... e a ogni altro possibile concorrente in grado di soddisfare le condizioni richieste, di presentare e far valutare le proprie offerte", limitando in tal modo le possibilità di competere sul mercato a danno di imprese interessate a operare in quel settore.

Operazioni di concentrazione

Le operazioni di concentrazione esaminate: dati di sintesi

I dati relativi alle operazioni di concentrazione analizzate nel corso dell'anno riflettono gli effetti della pronuncia dell'Autorità del 28 marzo 1995, con la quale è stato escluso l'obbligo di comunicazione preventiva di alcune operazioni di concentrazione tra imprese soggette al medesimo controllo, non suscettibili di avere effetti sulla concorrenza⁸⁶. Nel 1995 l'Autorità ha concluso 386 procedimenti relativi a operazioni di concentrazione. In 312 casi è stata assunta una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, mentre i rimanenti 74 procedimenti si sono conclusi con un non luogo a provvedere. Delle decisioni assunte, 249 riguardano concentrazioni tra imprese economicamente indipendenti.

Nei primi tre mesi del 1996 sono stati conclusi 96 procedimenti relativi a operazioni di concentrazione; in 87 casi, tutti relativi a operazioni tra imprese economicamente indipendenti, è stata assunta una decisione formale, mentre per nove casi si è avuto un non luogo a provvedere.

Nel periodo considerato, sono stati portati a termine due procedimenti istruttori, avviati per accertare se le operazioni comunicate comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante (CECCHI GORI-SAFIN; FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI). Nel primo caso, l'Autorità ha ritenuto che in seguito alla concentrazione il gruppo Cecchi Gori conseguisse una posizione dominante nel mercato degli esercizi cinematografici nella città di Roma, ma che allo stato degli atti, con particolare riferimento alla configurazione della concorrenza effettiva e potenziale, l'operazione non risultasse tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza⁸⁷. Il secondo procedimento istruttorio, avviato nel dicembre 1995 e portato a termine nel febbraio 1996, riguarda un'operazione di concentrazione nel mercato degli impianti per la produzione di tubi di acciaio non saldati. L'operazione è stata ritenuta compatibile con l'articolo 6 della legge solo dopo che le parti, modificando le

⁸⁶ Si tratta delle operazioni realizzate: a) tra un soggetto e una o più società da esso partecipate, direttamente o indirettamente, in misura pari alla maggioranza assoluta del capitale sociale ovvero corrispondente alla maggioranza assoluta dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; b) tra società che sono partecipate, direttamente o indirettamente, da un medesimo soggetto, in misura pari alla maggioranza assoluta del capitale sociale ovvero corrispondente alla maggioranza assoluta dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria. Anche queste operazioni restano peraltro soggette a obbligo di comunicazione preventiva nell'eventualità in cui, in ragione di disposizioni normative o statutarie, di deliberazioni societarie ovvero per il carattere esclusivamente finanziario della partecipazione, non sussista un rapporto di dipendenza tra i soggetti interessati.

⁸⁷ Per una descrizione più dettagliata della decisione, adottata nel marzo 1995, si rinvia alla Relazione relativa al 1994.

condizioni del progetto originariamente comunicato, hanno assunto impegni volti, in particolare, ad agevolare l'entrata di imprese concorrenti sul mercato

In 5 casi (di cui uno nei primi mesi del 1996) sono state accertate violazioni dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90 e all'articolo 13 della legge n. 153/94⁸⁹. In tre di questi casi è stata comminata una sanzione amministrativa pecuniaria⁹⁰.

I principi interpretativi utilizzati nella valutazione delle concentrazioni

Individuazione delle operazioni di concentrazione rilevanti

Irrilevanza di talune operazioni e nozione di concentrazione

Con una prospettiva per alcuni versi assimilabile a quella con cui l'Autorità, a partire dal 28 marzo 1995, ha escluso dall'obbligo di comunicazione preventiva alcune operazioni di concentrazione tra imprese soggette al medesimo controllo non suscettibili di influire sulla concorrenza, in alcune decisioni adottate nel corso dell'anno si è ritenuto che l'acquisizione di società non attive e prive di elementi patrimoniali significativi non avesse natura di concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge (FINANZIARIA PROMOZIONI TERRITORIO RISTRUTTURAZIONE ECOLOGICA).

Valutazione unitaria di più operazioni comunicate

Una valutazione unitaria dell'effetto concorrenziale di un processo di concentrazione tra imprese è stata compiuta nel caso in cui un'unica impresa aveva effettuato più acquisizioni, tra loro funzionalmente collegate, attraverso diverse società controllate (CINEMA 5 PROGRAMMAZIONE CINEMA) e nel caso in cui un medesimo soggetto aveva acquisito il controllo, nell'ambito di un disegno unitario, dapprima di una società e successivamente della società che precedentemente deteneva il controllo di quest'ultima (F. & T. TIZIANO-PUGLIA DISTRIBUZIONE). Parimenti, è stata oggetto di una valutazione unitaria l'acquisizione da parte di un'impresa, da un unico venditore, del controllo di più società o di più rami di azienda (TAMOIL ITALIA-FELICIANI ROCHE-VARIE SOCIETÀ).

⁸⁸ FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI

⁸⁹ SOPLARIL-SILCES; GEPAFIN-NOVOTEL ITALIA; ILVA-SIGMA TECNOLOGIE; CECCHI GORI-SAFIN; AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ

⁹⁰ ILVA-SIGMA TECNOLOGIE; CECCHI GORI-SAFIN; AGIP PETROLI-VARIE SOCIETÀ

A fronte, invece, di un acquisto congiunto di un'impresa al fine della successiva ripartizione delle sue attività fra le parti acquirenti l'Autorità, ritenendo che l'acquisto congiunto costituisse una fase meramente strumentale, ha valutato sin dall'inizio come distinte operazioni di concentrazione le previste acquisizioni di controllo delle diverse parti dell'impresa ceduta da parte di ciascuna delle imprese che avevano effettuato la comunicazione. Nel caso esaminato, le parti, pur avendo convenuto di acquisire congiuntamente e contestualmente (seppure in proporzioni diverse, corrispondenti al valore percentuale dei cespiti che ognuna di esse sarebbe venuta a detenere a conclusione delle ripartizioni) la totalità delle azioni dell'impresa ceduta, si erano impegnate all'immediata suddivisione delle attività oggetto dell'acquisizione secondo un piano prestabilito. L'accordo inoltre prevedeva che dalla data di trasferimento dei titoli dal soggetto cedente alle parti, ciascuna di esse avrebbe avuto il diritto di esercitare un'influenza determinante sulle attività delle imprese e delle parti di impresa che sarebbe venuta a controllare a seguito della successiva ripartizione (IATIMPRESIFMANNESMANNTECHINT/ITALIMPIANT).

Nozione di controllo

Con riferimento alla nozione di controllo di cui all'articolo 7 della legge n. 287/90, l'Autorità ha precisato che il concetto di influenza determinante derivante da vincoli contrattuali si ricollega a ipotesi in cui un rapporto giuridico abbia caratteristiche tali da incidere significativamente sull'autonomia e indipendenza di un'impresa. In particolare, non si è ritenuto sussistente il controllo di un'impresa nel caso di un contratto di somministrazione in esclusiva che lasciava sufficienti margini di autonomia all'impresa convenzionata. Nel caso esaminato, relativo a un contratto di convenzionamento tra una compagnia petrolifera e alcune imprese di distribuzione di carburanti titolari della concessione e proprietarie degli impianti, è stato rilevato che le imprese convenzionate avrebbero potuto cambiare fornitore, accordandosi con un'altra compagnia petrolifera o approvvigionandosi direttamente dai depositi all'ingrosso per poi commercializzare tramite i propri punti vendita prodotti privi di marchio, e che i contenuti del contratto di somministrazione riflettevano una sostanziale bilateralità degli interessi dei contraenti. Nel caso del contratto di gestione degli impianti di distribuzione carburanti di proprietà delle compagnie petrolifere, viceversa, si è ritenuto che il gestore non fosse in grado di esercitare alcuna influenza determinante sull'attività dell'impresa, in quanto risultava sostanzialmente compressa la sua autonomia gestionale (AGIP PETROLIFARIE SOCIETÀ).

In assenza di partecipazioni di maggioranza assoluta al capitale sociale, è stata valutata come acquisizione di controllo esclusivo un'operazione nella quale, in virtù di un patto parasociale, al socio di maggioranza relativa era riconosciuto il diritto di nominare la maggioranza degli amministratori di un'impresa (TECHINT FINANZIARIA SIDERCA/DALMINE).

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avuto modo di specificare ulteriormente la nozione di controllo congiunto, con particolare riguardo alle ipotesi in cui è prevista, anche attraverso patti parasociali, la necessaria partecipazione di più di un soggetto alla gestione strategica dell'impresa comune. Nel qualificare la posizione di un socio di minoranza, particolare rilievo viene attribuito al fatto che questi abbia o meno la possibilità di esercitare un diritto di veto sulle più importanti decisioni dell'impresa e, pertanto, ad accertare se i diritti a esso attribuiti superino quelli normalmente attribuiti a protezione di un investimento di natura esclusivamente finanziaria (KOMATSU-BETTANIN/F.A.I.; GEPAFIN-NOVOTEL ITALIA). Con riferimento alle specifiche modalità di acquisizione del controllo congiunto, l'Autorità ha ritenuto che questo possa ricollegarsi a un accordo stipulato fra due o più imprese socie e finalizzato alla formulazione di indirizzi unitari per la gestione di un'impresa (CASSE DI RISPARMIO-MEDIOCREBITO ABRUZZESE EMOLISANO).

In occasione di operazioni che danno luogo a una situazione di controllo congiunto di un'impresa, è emersa quale caratteristica ricorrente la previsione di un patto di prelazione a favore di ciascun socio. In situazioni di controllo congiunto, il patto di prelazione appare finalizzato a garantire a un soggetto attualmente controllante ma privo di una partecipazione di maggioranza una posizione di controllo anche nel caso di cessione delle partecipazioni di un altro soggetto controllante. Tali pattuizioni possono assumere rilievo ai fini della qualificazione di un'operazione (KOMATSU-BETTANIN/F.A.I.).

L'Autorità non attribuisce una valenza autonoma a situazioni di controllo congiunto di un'impresa che risultino avere natura transitoria. Nel caso in cui, secondo l'accordo delle imprese fondatrici, una delle imprese avrebbe acquisito dopo breve tempo il controllo esclusivo dell'impresa, si è ritenuto di valutare complessivamente le due fasi dell'operazione, qualificando la concentrazione come acquisizione di controllo esclusivo (BRITISH TELECOMMUNICATIONS-BANCA NAZIONALE DEL LAVORO/ALBACOM; GENERALELECTRIC-PROCONDELETTRONICA).

E' stata invece esclusa l'acquisizione del controllo di un'impresa nel caso di trasferimento temporaneo della maggioranza del capitale sociale, ad esempio nell'ambito di un contratto di riporto di azioni (FINCOOPER-GRANAROLO FELSINEA) o della costituzione di un diritto di pegno sulla totalità del capitale sociale (ENTI FINANZIATORI-UNIROYAL CHIMICA), laddove tali operazioni si ricollegavano esclusivamente ad attività di finanziamento dell'impresa ed erano strutturate in modo da non interessarne la gestione

Accordi accessori a un'operazione di concentrazione

Non hanno natura accessoria a un'operazione di concentrazione, in quanto non funzionalmente collegati alla realizzazione dell'operazione stessa, sia gli accordi relativi ai rapporti commerciali fra le imprese partecipanti all'operazione che non sono strettamente pertinenti all'attività svolta dall'impresa oggetto di acquisizione (NEW INTERLITHO ITALIA-ILTE; QUEXCO INTERNATIONAL-ENIRISORSE), sia gli accordi che sono volti a disciplinare l'attività di imprese che non sono parti della stessa operazione (MULTIVENDORSERVICE-FIAT SERVIZI PER L'INDUSTRIA).

Nel caso di un'operazione che realizza un'impresa comune, il patto di non concorrenza fra una delle imprese fondatrici e l'impresa comune, essendo volto a garantire l'uscita della prima dal mercato, assume specifica rilevanza nella qualificazione dell'operazione come concentrazione (KOMATSU-BETTANINF.A.I.).

Inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione

Nel corso dell'anno è stato precisato che la contestazione da parte dell'Autorità della mancata comunicazione di una concentrazione deve essere fatta entro il termine di novanta giorni previsto dall'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tale termine decorre dalla data in cui la stessa Autorità viene a conoscenza della violazione, mentre non rileva la mera possibilità di venire a conoscenza della concentrazione, né il mancato assolvimento di diversi oneri informativi nei confronti dell'Autorità da parte di altre istituzioni.

Ai fini del rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva delle concentrazioni, l'Autorità ha ritenuto irrilevante che una concentrazione fosse stata comunicata, insieme ad altre operazioni, alla Commissione CE e che questa non avesse adottato alcuna decisione al riguardo, in quanto con riferimento alle concentrazioni vi è una precisa ripartizione di competenze fra l'Autorità nazionale e la Commissione e ciascuna mantiene una sfera di competenza esclusiva. In particolare, si è precisato che la mancata adozione di una decisione da parte della Commissione non può certamente avere l'effetto di autorizzare un'operazione di concentrazione priva di dimensione comunitaria non comunicata all'Autorità italiana. In ordine ai criteri di quantificazione della sanzione si è ritenuto costituisca una grave inosservanza delle regole di diligenza il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva all'Autorità italiana a fronte di un esplicito invito in tal senso da parte della Commissione (ILVA-SIGMA TECNOLOGIE DI RIVESTIMENTO).

Valutazione concorrenziale dello stato di crisi di un'impresa

Nell'ambito della valutazione degli effetti risultanti da un'operazione di concentrazione l'Autorità ha valutato se, in considerazione della situazione di crisi dell'impresa acquisita, fosse sostanzialmente irrilevante, ai fini della modifica strutturale del mercato, se l'operazione venisse o meno realizzata (FIATIMPRESIT/MANNESMANN /TECHINT-ITALIMPIANTI). Al fine di determinare tali particolari condizioni, l'Autorità ha conferito rilievo alla presenza di tre diversi elementi: a) l'inevitabile e rapida uscita dal mercato dell'impresa acquisenda se la concentrazione non si fosse realizzata; b) l'assenza di proposte di acquisizione alternative che presentassero effetti meno restrittivi; c) l'inevitabile assorbimento della quota di mercato da parte dell'impresa acquirente nel caso in cui l'impresa acquisenda fosse uscita dal mercato. In particolare, con riferimento alla condizione relativa all'assenza di proposte di acquisizione alternative, si è precisato che essa non può dirsi realizzata quando il mancato interesse da parte di altre imprese si è manifestato per una più ampia e, quindi, diversa operazione, relativa alla cessione unitaria e complessiva di una pluralità di imprese.

Termini del procedimento istruttorio per la valutazione delle concentrazioni

La proroga del termine dell'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 8 della legge n. 287/90 può essere concessa anche nel caso in cui l'Autorità richieda ulteriori informazioni, che le parti non abbiano fornito, in ordine agli impegni da esse assunti per l'eliminazione di ogni possibile elemento distorsivo della concorrenza (FIATIMPRESIT/MANNESMANN/TECHINT-ITALIMPIANTI).

Profili procedurali

La legge n. 287/90 e il relativo regolamento in materia di procedure istruttorie (decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991, n. 461), coerentemente alla posizione di indipendenza dell'Autorità, concorrono a delineare i procedimenti che si svolgono dinanzi a essa come di tipo paragiurisdizionale, caratterizzati cioè da una serie di regole volte a garantire l'esercizio dei diritti di difesa. Ciò all'espreso fine di garantire agli interessati "la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione", come previsto dall'articolo 10, comma 5, della legge n. 287/90. In questi primi anni di applicazione della legge, tali aspetti hanno assunto sempre maggiore rilievo in considerazione della particolare attenzione rivolta dall'Autorità alla garanzia dei diritti di difesa dei soggetti coinvolti nei procedimenti istruttori.

La disciplina procedimentale introdotta dalla legge n. 287/90 e dal relativo regolamento di procedura, sostanzialmente modellata sulla esistente normativa comunitaria in materia di concorrenza, si

pone in un rapporto di specialità rispetto alle norme generali sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. E' dunque in tale contesto normativo che vanno individuate le regole che garantiscono il contraddittorio tra le parti interessate.

Esemplari, a questo riguardo, sono le disposizioni volte a garantire il contraddittorio orale, non previsto nelle norme sul procedimento amministrativo disciplinato dalla legge n. 241/90, al fine di consentire alle parti di rappresentare nel modo più completo il proprio punto di vista in seguito alla notifica del provvedimento di avvio dell'istruttoria (articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90) e, una seconda volta, prima della chiusura dell'istruttoria stessa (articolo 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 461/91). Significativo è anche che in via di prassi l'Autorità abbia arricchito l'obbligo di contestazione, nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, degli "elementi essenziali" in merito alle presunte infrazioni, con una articolata "comunicazione delle risultanze istruttorie" trasmessa alle parti contestualmente al termine di chiusura dell'istruttoria di cui all'articolo 7, comma 3. Ciò ha proprio lo scopo di definire più precisamente, sulla base degli elementi acquisiti, le infrazioni sommariamente indicate all'apertura dell'istruttoria e di consentire, quindi, alle parti di presentare con maggiore cognizione di causa nell'audizione conclusiva le argomentazioni finali poste a difesa dei loro interessi giuridici.

In tale contesto, anche il diritto di accesso ai documenti in possesso dell'Autorità trova una sua autonoma disciplina di carattere speciale e assolve a una peculiare funzione. Come noto, la legge n. 287/90 e il relativo regolamento di procedura hanno introdotto un particolare regime di riservatezza con riferimento alle informazioni e ai dati raccolti dall'Autorità nell'esercizio della sua attività istituzionale, prevedendo una ipotesi di segreto d'ufficio particolarmente rigorosa. Dal combinato disposto dell'articolo 14, comma 3, della legge n. 287/90 e dell'articolo 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 461/91 tale segreto d'ufficio, che si affianca a quello che la legge pone a carico di ciascun dipendente dell'Autorità (articolo 14, comma 4, della legge n. 287/90), risulta rafforzato da un lato dal limite di inutilizzabilità delle informazioni per uno scopo diverso dall'accertamento di violazioni delle norme sulla concorrenza e, dall'altro, dalla espressa opponibilità nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito di tale regime di riservatezza il diritto di accesso ai documenti in possesso dell'Autorità è garantito a quei soggetti coinvolti nei procedimenti istruttori, ove ciò sia necessario per curare e difendere i loro interessi giuridici. Esso viene dunque ad assolvere, con riferimento alla applicazione delle regole a tutela della concorrenza, la peculiare funzione di garantire la difesa dei soggetti destinatari del provvedimento finale.

Per una esatta individuazione della *ratio* e dei limiti del diritto di accesso ai documenti nell'ambito dei procedimenti istruttori dell'Autorità, appare imprescindibile il riferimento all'ordinamento comunitario, attesa la sostanziale identità, anche sul piano procedimentale, delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza. E in effetti, la questione dell'accesso al *file* della Commissione nell'ambito di procedimenti in materia di concorrenza è da sempre un argomento assai dibattuto, sul quale la Corte di Giustizia e il Tribunale di Primo Grado hanno avuto più volte occasione di intervenire⁹¹. In particolare, in recenti sentenze il Tribunale di Primo Grado ha precisato che lo scopo dell'accesso ai documenti nei procedimenti in materia di concorrenza è quello di consentire ai soggetti nei cui confronti è stata avviata un'istruttoria di prendere conoscenza degli elementi di prova sulla base dei quali si fonda la contestazione formulata nei loro confronti; in sostanza, tale istituto diviene uno strumento essenziale di esercizio dei diritti della difesa, in ossequio al principio generale della "parità delle armi"

Nell'ambito dei provvedimenti adottati nel corso dell'anno, l'Autorità ha avuto occasione di pronunciarsi su molteplici eccezioni di carattere procedimentale sollevate dalle imprese e volte sostanzialmente a escludere l'applicabilità della legge n. 287/90 a determinate fattispecie. Talune fra queste eccezioni, unitamente alle argomentazioni formulate in replica dall'Autorità, in ragione del rilievo dei problemi che implicano vengono qui menzionate.

Competenze dell'Autorità ai sensi della legge n. 287/90

Ai sensi dell'articolo 1, comma 1 della legge n. 287/90, l'Autorità è chiamata ad applicare le disposizioni di detta legge alle fattispecie che non ricadano nel campo d'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. L'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90 prevede poi che per le fattispecie per le quali risulta già iniziata una procedura presso la Commissione, l'Autorità sospenda l'istruttoria, salvo che per gli aspetti di esclusiva rilevanza nazionale. In merito appunto alla ripartizione delle competenze tra la Commissione e l'Autorità, quest'ultima ha avuto occasione di ricordare che per la valutazione delle intese restrittive della concorrenza e degli abusi di posizione dominante l'ordinamento comunitario si basa sul principio delle competenze concorrenti, cosicché soltanto nell'ipotesi in cui la Commissione Europea dia formalmente avvio a un procedimento si verifica una preclusione delle

⁹¹ Corte di Giustizia, sentenza del 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche*; Tribunale di Primo Grado, sentenza del 17 dicembre 1991, causa T-7/89 *Hercules*.

⁹² Tribunale di Primo grado, sentenze del 29 giugno 1995, causa T-30/91, *Solvay SA/Commissione*; causa T-36/91, *Imperial Chemical Industries plc/Commissione*

competenze nazionali riguardo alle fattispecie che di tale procedimento sono oggetto (CONSORZIO ITALIANO ASSICURAZIONI AERONAUTICHE).

Ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del Regolamento CEE n. 17/62, e in conformità con l'interpretazione di tale norma resa dalla Corte di Giustizia CE⁹³, costituiscono atto di inizio della procedura quei provvedimenti che danno avvio a un procedimento formale suscettibile di concludersi con una decisione definitiva di attestazione negativa (articolo 2 del Regolamento n. 17/62), divieto (articolo 3 del Regolamento n. 17/62) o esenzione (articolo 6 del Regolamento n. 17/62). Pertanto, nel caso in cui la Commissione Europea formuli nei confronti di un'impresa una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento n. 17/62, siffatta richiesta rappresenta uno di quegli accertamenti pre-istruttori cui la Commissione, nel sistema del citato Regolamento n. 17/62, può dar luogo proprio per addivenire alle opportune determinazioni in ordine alla necessità di avviare una procedura formale nel senso sopra delineato. Si tratta quindi di un atto preparatorio che si colloca in una fase prodromica rispetto a un eventuale procedimento formale che, nella fattispecie, non è stato avviato e che dunque non preclude all'Autorità l'esercizio delle sue competenze ai sensi della legge n. 287/90

La tutela del legittimo affidamento

Nel quadro del procedimento SIPAC, le parti hanno lamentato la violazione da parte dell'Autorità del principio del legittimo affidamento per il fatto che questa, ancorché a conoscenza degli accordi in questione (così come emerge dall'indagine conoscitiva condotta nel settore del calcestruzzo e terminata nel 1993), non avrebbe sino all'avvio del procedimento istruttorio, nel marzo 1995, espresso valutazioni di difformità rispetto alla legge n. 287/90, il che avrebbe ingenerato nelle parti la convinzione che gli accordi non rivestissero carattere anticoncorrenziale.

L'Autorità ha respinto tale eccezione argomentando innanzitutto che l'aspettativa che un singolo ripone sul silenzio dell'Amministrazione rispetto a una propria condotta illecita non appare giuridicamente tutelabile. Essa ha inoltre osservato che non è possibile ricavare una presa di posizione favorevole rispetto agli accordi SIPAC da un'indagine conoscitiva la cui funzione è quella, ben diversa, di approfondimento generale della conoscenza di un dato settore economico; nell'indagine l'Autorità, pur descrivendo sinteticamente determinati accordi, non ha preso alcuna esplicita posizione con riferimento agli stessi.

⁹³ Si rinvia, tra le altre, alla sentenza del 6 febbraio 1973, *Brasserie de Haecht*, causa 48/72, e alla sentenza del 10 luglio 1990, *Automec*, causa T-64/89.

⁹⁴ Cfr. anche le decisioni dell'Autorità SIP/3C COMMUNICATIONS (1992), ANIA (1993), SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI (1994), nonché TAR Lazio, sentenza del 2 novembre 1993, n. 1549.

Infine, difetta in capo alle parti anche il requisito della buona fede, tenuto conto del fatto che gli accordi in questione erano già stati oggetto di un procedimento comunitario e che dunque le parti erano a conoscenza della presunta natura illecita degli accordi, che per gli aspetti di rilevanza esclusivamente nazionale sono stati rinviati dalla Commissione alla competenza delle autorità dei diversi Stati membri. L'Autorità ha incidentalmente sottolineato che non è intercorso un lasso temporale significativo fra la chiusura della procedura comunitaria avente a oggetto gli accordi tra i produttori di cemento e l'avvio dell'istruttoria a livello nazionale.

Il potere dell'Autorità di adottare decisioni meramente dichiarative

L'Autorità ha infine avuto modo di chiarire che essa dispone del potere di adottare una decisione di carattere meramente dichiarativo allorquando la condotta anticoncorrenziale oggetto della decisione sia cessata, sottolineando che un'interpretazione difforme sarebbe in contrasto, su un piano sistematico, con la natura delle funzioni a essa attribuite. L'Autorità è infatti chiamata ad applicare obiettivamente, in posizione di indipendenza e in funzione neutra il diritto della concorrenza, non diversamente da quanto avviene nel caso dell'accertamento compiuto da organi di natura giurisdizionale. In altri termini, il potere d'accertamento riconosciuto all'Autorità non è altro che il corollario delle funzioni di cui questa è investita. In tal senso, l'elemento caratterizzante le funzioni dell'Autorità è rappresentato appunto dal potere di accertare e qualificare fatti, atti e comportamenti in termini di liceità o d'illiceità in relazione alla disciplina materiale della concorrenza, nonché dal potere di adottare eventuali misure sanzionatorie e ripristinatorie.

Dal punto di vista poi delle conseguenze pratiche, impedire all'Autorità di emettere una decisione allorquando sia cessata la condotta anticompetitiva precluderebbe a questa la possibilità di esercitare il potere sanzionatorio in caso di violazioni gravi del diritto della concorrenza, per il solo fatto che le imprese responsabili abbiano messo fine alle condotte analizzate. Ciò equivarrebbe a subordinare il potere dell'Autorità di irrogare una sanzione alla sussistenza, non solo del requisito della gravità dell'infrazione commessa, ma anche a quello dell'attualità, secondo un'interpretazione che, da un lato non trova riscontro nei principi generali in materia di illecito amministrativo, e, dall'altro svilisce ingiustificatamente il ruolo della sanzione pecuniaria come strumento preventivo, deterrente e punitivo di politica della concorrenza.

Infine, l'impossibilità per l'Autorità di emettere una decisione di mero accertamento pregiudicherebbe anche la tutela di interessi generali che possono discendere da una pronuncia di carattere dichiarativo, quale è la decisione dell'Autorità di dichiarare l'illegalità di un'intesa già cessata, vale a dire la tutela della certezza del diritto e, indirettamente, la salvaguardia degli interessi dei terzi eventualmente danneggiati dalle condotte anticoncorrenziali.

3. CONCENTRAZIONI TRA IMPRESE: UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA

L'attività di concentrazione tra imprese indipendenti

Andamento delle concentrazioni nel 1995

Nel 1995 sono stati esaminati dall'Autorità 241 casi di concentrazione tra imprese indipendenti (TAVOLA 3.1)⁹⁵. Come negli anni precedenti, le operazioni sono costituite quasi esclusivamente da acquisizioni di controllo sulla totalità o su parti di imprese. Le rimanenti concentrazioni valutate hanno riguardato due casi di fusione e due costituzioni di imprese comuni (una *joint-venture* nel settore dei prodotti di largo consumo per l'igiene personale⁹⁶ e una nel settore dell'intermediazione assicurativa⁹⁷). Dopo la forte crescita manifestatasi nei primi tre anni di attività dell'Autorità, dal 1993 il numero di operazioni sembra essersi stabilizzato.

TAVOLA 3.1 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione	1991	1992	1993	1994	1995
Fusione	-	3	3	5	2
Acquisizione del controllo	101	196	227	237	237
Impresa comune	3	2	-	5	2
Totale	104	201	230	247	241

L'importo medio del fatturato delle imprese acquisite, seppure in leggera flessione rispetto ai due anni precedenti, mostra una tendenza alla stabilizzazione dopo la forte riduzione che aveva caratterizzato gli anni 1992 e 1993 in corrispondenza all'aumentare del numero delle concentrazioni notificate. Allo stesso tempo, la distribuzione delle imprese acquisite per classi di fatturato evidenzia una ripartizione più uniforme tra le diverse classi, che ha portato a un leggero incremento del peso di quelle medio-alte (TAVOLA3.2).

⁹⁵ Nell'analisi che segue non sono considerate 50 operazioni avvenute negli anni 1991-1995 a cui non è stato attribuito rilievo, costituite principalmente da acquisizioni di imprese prive di fatturato in Italia di cui non era stata data comunicazione preventiva e che l'Autorità ha esaminato dopo esserne venuta a conoscenza da fonti specializzate. Sono altresì escluse le concentrazioni che, ai sensi dell'articolo 20, commi 1 e 2, della legge n. 287/90, rientrano nella competenza del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria e della Banca d'Italia.

⁹⁶ MCNEIL PPC-CONFAB/CONFAB INTERNATIONAL

⁹⁷ BPB MEDIAZIONI ASSICURATIVE-FINSICUREZZA-SAFE-FGH/SECUR BROKER.

TAVOLA 3.2 - Distribuzione delle imprese acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>(valori percentuali)</i>				
<5	20,0	35,6	56,3	50,9	31,1
5-25	16,7	27,5	13,7	18,8	22,3
25-50	10,0	7,7	5,0	5,4	12,8
50-100	25,8	11,7	9,7	8,4	14,9
100-500	21,7	14,6	13,7	13,8	16,2
>500	5,8	2,9	1,6	2,7	2,7
Totale	100	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	280,7	132,4	78,5	78,7	76,0

Limitatamente al settore manifatturiero, il fatturato medio delle imprese acquisite continua a manifestare anche nel 1995 una flessione. In particolare, non sono state riscontrate acquisizioni di imprese manifatturiere con fatturato superiore ai 500 miliardi (TAVOLA 3.3).

TAVOLA 3.3 - Distribuzione delle imprese manifatturiere acquisite per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese manifatturiere acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>(valori percentuali)</i>				
<5	21,4	25,0	34,8	36,4	13,7
5-25	14,3	32,0	13,0	25,5	25,5
25-100	41,4	21,1	23,9	19,1	39,2
100-500	18,6	18,0	26,1	16,4	21,6
>500	4,3	3,9	2,2	2,6	-
Totale	100	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese manifatturiere acquisite (miliardi di lire a prezzi 1991)	365,9	209,2	76,2	84,8	65,1

Un andamento opposto si osserva invece per le imprese acquirenti, per le quali il fatturato medio del gruppo di appartenenza è aumentato sensibilmente rispetto al 1994 (+49%), proseguendo una tendenza manifestatasi in tutti i cinque anni di attività dell'Autorità e che si è accentuata nell'ultimo periodo (TAVOLA 3.4). Nel 1995 sono stati soprattutto i gruppi esteri a incidere in tal senso (tra gli altri, Exxon, Ibm, Elf e Bayer con 4 acquisizioni ciascuno, Coca Cola con 6 operazioni e General Motors con 3); rilevante è stato peraltro anche il contributo dei gruppi pubblici Eni e Stet (rispettivamente con 16 e 6 acquisizioni) e del gruppo Ifi (con 5 acquisizioni). La distribuzione per classi di fatturato, concordemente, vede salire il peso della classe più alta e ridursi quello di tutte le altre.

TAVOLA 3.4 - Distribuzione delle imprese acquirenti per classi di fatturato

Classi di fatturato delle imprese acquirenti (miliardi di lire a prezzi 1991)	1991	1992	1993	1994	1995
	<i>valori percentuali</i>				
<5	10,2	6,7	10,7	5,9	2,5
5-25	3,4	4,8	3,8	0,4	0,5
25-100	4,2	1,4	2,6	2,2	-
100-500	18,6	6,7	8,5	7,4	3,0
>500	63,6	80,4	74,4	84,1	94,0
Totale	100	100	100	100	100
Fatturato medio delle imprese acquirenti (miliardi di lire a prezzi 1991)	2.766	7.009	10.083	14.736	22.008

Natura delle concentrazioni e loro distribuzione per settori

Nella TAVOLA 3.5 sono riportate le concentrazioni suddivise in base alla loro natura economica: orizzontale, verticale o conglomerale. I casi di concentrazione orizzontale costituiscono la categoria più numerosa (corrispondente al 89% del totale), analogamente a quanto manifestatosi nell'anno passato⁹⁸. Tra essi è ulteriormente aumentato il peso delle concentrazioni volte all'acquisizione di diretti concorrenti (cosiddette concentrazioni "orizzontali pure", pari nel 1995 al 64,2% del totale); sono cresciute altresì le concentrazioni orizzontali effettuate in mercati contigui dal punto di vista merceologico, oppure geografico, o sotto entrambi i profili.

Nel 1995 si è inoltre assistito a una forte riduzione delle concentrazioni di tipo verticale: dal 22,8% del totale nel 1994 esse passano al 7,6%. Tra queste si segnalano per il peso prevalente le integrazioni con imprese operanti in uno stadio del processo di produzione a valle rispetto a quello dell'acquirente, volte al rafforzamento dei canali di sbocco al mercato (5,9% del totale delle concentrazioni). Le concentrazioni di tipo conglomerale, infine, hanno rappresentato solo il 3,4% del totale dei casi esaminati nel corso dell'anno.

⁹⁸ Per i valori relativi al 1994 si rinvia alla Relazione dello scorso anno.

TAVOLA 3.5 - Concentrazioni esaminate, loro natura e soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate nel 1995 (numero dei casi)

Natura della concentrazione	A(*)	B(*)	C(*)	Totale	Composizione %
Orizzontale	144	41	27	212	89,0
- <i>Orizzontale pura</i>	104	30	19	153	64,2
- <i>Estensione del mercato</i>	20	6	5	31	13,0
- <i>Estensione del prodotto</i>	18	5	2	25	10,5
- <i>Estensione del mercato e del prodotto</i>	2	-	1	3	1,3
Conglomerale	4	-	4	8	3,4
Verticale	15	-	3	18	7,6
- <i>Verticale a monte (rispetto all'acquirente)</i>	4	-	-	4	1,7
- <i>Verticale a valle (rispetto all'acquirente)</i>	11	-	3	14	5,9
Totale	163	41	34	238	100

(*)A=I>606 miliardi, Q<60,6 miliardi,

B=I>606 miliardi, Q>60,6 miliardi,

C=I<606 miliardi, Q>60,6 miliardi,

dove:I=fatturato nazionale delle imprese interessate,

Q=fatturato nazionale dell'impresa acquisita.

NB: La tavola non riporta tre notificazioni effettuate ai sensi dell'art. 13 della legge 1 marzo 1994, n. 153, che ha introdotto nuovi obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

Sotto il profilo settoriale, un numero particolarmente elevato di mercati è stato interessato da operazioni di concentrazione⁹⁹. orizzontale nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (167 mercati contro i 56 del 1994), mentre nei settori degli alimentari, bevande e tabacco e dei prodotti chimici e delle fibre sintetiche e artificiali si è registrata una riduzione rispetto all'anno precedente (TAVOLA 3.6). In crescita risultano anche le operazioni orizzontali nei servizi vari.

Nel settore del commercio, seguito da quello dell'estrazione di minerali non energetici, ricade il maggior numero di mercati interessati da operazioni di integrazione verticale. Le operazioni conglomerali hanno riguardato soprattutto il settore della fabbricazione dei mezzi di trasporto, oltre che quello della carta e prodotti di carta e della stampa ed editoria.

⁹⁹ Ciascun caso di concentrazione può comprendere più di un'operazione, intesa come qualunque relazione "acquirente-acquisita", "incorporante-incorporata" e "partecipante a impresa comune-impresa comune". Ciascuna operazione, a sua volta, può interessare più mercati rilevanti.

TAVOLA 3.6 - Mercati interessati dalle concentrazioni, settore di attività economica e natura delle concentrazioni nel 1995 (numero di mercati)(*)

Attività economica	Natura della concentrazione			
	Orizzontale	Conglomerale	Verticale	Totale
Estrazione di minerali non energetici	2	-	5	7
Alimentari, bevande e tabacco	35	-	2	37
Tessili e abbigliamento	5	-	-	5
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	9	5	-	14
Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	3	-	-	3
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	49	-	1	50
Articoli in gomma e materie plastiche	6	-	-	6
Lavorazione di minerali non metalliferi	8	-	3	11
Metallo e prodotti in metallo	6	-	1	7
Macchine e apparecchi meccanici	16	1	-	17
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	21	2	2	25
Mezzi di trasporto	7	8	-	15
Altre industrie manifatturiere	5	-	-	5
Energia elettrica, gas e acqua	1	-	-	1
Costruzioni	4	1	-	5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	167	-	9	176
Alberghi e ristoranti	14	-	-	14
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	9	-	3	12
Intermediazione monetaria e finanziaria	18	1	-	19
Servizi vari(**)	53	1	1	55
Altri servizi pubblici, sociali e personali	16	-	5	21
Totale	454	19	32	505

(*) I 505 mercati rilevanti sono riferiti a 238 casi sui 241 esaminati dall'Autorità nel 1995. Per i rimanenti tre casi (OLIVETTI TELEMEDIA-A.C.T.A., BRITISH TELECOMMUNICATIONS-BANCA NAZIONALE DEL LAVORO/ALBACOM, FININVEST ITALIA/FINTRE/PROGRAMMA ITALIA), dato il modesto impatto delle concentrazioni sull'assetto concorrenziale dei settori interessati, non sono stati definiti i mercati rilevanti.

(**) Nei servizi vari sono comprese le attività immobiliari, di noleggio, informatiche, di ricerca e le altre attività professionali e imprenditoriali.

TAVOLA 3.7 - Operazioni esaminate nel 1995 e attività economica prevalente delle parti direttamente interessate (numero delle operazioni)

Attività economica delle imprese acquisite	Attività economica delle imprese acquirenti																				Tot. parz.	Nd(*)	Totale				
	A	CB	DA	DB	DE	DF	DG	DH	DI	DJ	DK	DL	DM	DN	D	E	F	G	H	I				J	K	O	
A Agricoltura, caccia e silvicoltura															0									0		0	
CB Estrazione di minerali non energetici		1							4						4										5		5
DA Alimentari, bevande e tabacco			14												14					1					15	3	18
DB Tessili e abbigliamento				2											2					1					3		3
DE Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria					3		1								4		1			1					6	3	9
DF Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari															0					1					1		1
DG Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali								13			1				14		2								16	3	19
DH Articoli in gomma e materie plastiche					1		1	2							4		1				1				6		6
DI Lavorazione di minerali non metalliferi		1							2						2	1									4	1	5
DJ Metallo e prodotti in metallo							1		1	4					6										6	2	8
DK Macchine e apparecchi meccanici											5		3		8		2			1					11	2	13
DL Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche											4				4					4	1				9	6	15
DM Mezzi di trasporto								2		1	1				4										4		4
DN Altre industrie manifatturiere												1	1	2						1		1			4		4
<i>D Totale attività manifatturiere</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>14</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>16</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>64</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>85</i>	<i>20</i>	<i>105</i>	
E Energia elettrica, acqua e gas															0					1					1		1
F Costruzioni															0	1	1				1				3		3
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio			6			2				1		1			10		26		5	9	3				53	2	55
H Alberghi e ristoranti						7									7		3	1		1					12		12
I Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni									1						1				5	4	1	2			13		13
J Intermediazione monetaria e finanziaria															0	1				13	1				15	3	18
K Servizi vari	1											2			2	1	4		1	7	17				33	9	42
O Altri servizi pubblici, sociali e personali					3										3						1	16			20	8	28
Totale parziale	1	2	20	2	4	12	16	4	8	4	8	8	4	1	91	4	40	1	6	41	32	22		240	42	282	
Non definito (*)							1								1					1	5	1			8	19	27
Totale generale	1	2	20	2	4	12	17	4	8	4	8	8	4	1	92	4	40	1	7	46	33	22		248	61	309	

(*) Per un certo numero di società estere o di nuova costituzione non è risultato disponibile il dato relativo all'attività economica prevalente.

La rilevanza numerica di operazioni di natura orizzontale risulta anche dalla TAVOLA 3.7, che raggruppa le concentrazioni a seconda della attività economica prevalente delle parti coinvolte. Soprattutto nei settori alimentare, chimico e commerciale, le concentrazioni hanno avuto un marcato carattere orizzontale. Nondimeno, il settore alimentare mostra anche una tendenza all'integrazione verticale a valle verso i mercati di sbocco costituiti dagli esercizi commerciali. Le imprese attive nella produzione di calcestruzzo hanno perseguito una strategia di integrazione verticale a monte nel settore dell'estrazione degli inerti. Le imprese del settore petrolifero hanno esteso la propria attività verso i settori dei servizi (alberghi e ristoranti, commercio e altri servizi) soprattutto per effetto delle acquisizioni realizzate dalle società di distribuzione del carburante nel settore degli esercizi commerciali e dei punti di ristorazione stradale. Il settore del commercio, sulla base delle notifiche pervenute all'Autorità, è anche quello che realizza il saldo attivo fra le acquisizioni e le cessioni più consistente, con la sola eccezione costituita dal settore finanziario, nel quale sono state inserite le società finanziarie di partecipazione.

Elementi strutturali nella valutazione delle operazioni di concentrazione

Nel corso del 1995 l'Autorità ha esaminato 241 casi di concentrazione tra imprese indipendenti, analizzandone gli effetti strutturali su 364 mercati rilevanti, che costituiscono gli ambiti merceologici e geografici entro cui le concentrazioni possono esplicare i propri effetti¹⁰⁰. L'impatto esercitato dalle concentrazioni esaminate nel 1995 direttamente sul grado di concentrazione dell'offerta sui mercati interessati risulta piuttosto contenuto, così come negli anni precedenti (TAVOLA 3.8); corrispondentemente, per le concentrazioni il cui esame si è concluso nel corso dell'anno l'Autorità ha ritenuto necessario avviare soltanto in un caso il procedimento istruttorio¹⁰¹. In quasi due terzi dei mercati rilevanti per cui erano disponibili informazioni relative alle quote di mercato, la quota di mercato raggiunta al termine dell'operazione è risultata molto modesta (non superiore al 15%), mentre solo in 20 mercati la stessa quota superava il 40%. Si distingue, per valore dell'operazione e rilevanza della quota di mercato, la cessione delle attività della finanziaria Sme (Autogrill, operante nella ristorazione autostradale, e GS, operante nella grande distribuzione) ai gruppi Benetton, Del Vecchio e Mövenpick. Nel comparto della ristorazione

¹⁰⁰ I 364 mercati rilevanti di cui si hanno i dati completi relativi alle quote di mercato si riferiscono tuttavia solo a 147 casi sui 241 valutati nel 1995.

¹⁰¹ CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE. Nel dicembre 1995 è stata avviata un'ulteriore procedura istruttoria in relazione all'acquisizione da parte del gruppo Mannesmann di alcune società precedentemente controllate da Italimpianti; il procedimento è stato concluso nel febbraio 1996.

autostradale l'acquisita deteneva, infatti, il 70% del mercato, mentre gli acquirenti non erano presenti¹⁰². Anche la cessione della società Ceac, da parte del gruppo Ifi, alla Exide ha portato al trasferimento di una quota di mercato rilevante nel comparto delle batterie per auto di prima installazione (66,5%), ma non a un rafforzamento dell'impresa acquirente sul mercato interessato, in cui essa precedentemente non operava¹⁰³. Nel comparto del caffè torrefatto decaffeinato si segnala un'operazione - l'acquisizione da parte della Kraft del ramo d'azienda relativo al caffè torrefatto della San Pellegrino¹⁰⁴ - che ha comportato un aumento della quota di mercato dell'acquirente dall'11,5% al 64,3%. Il progressivo erodersi della quota di mercato della San Pellegrino, che operava con il marchio Hag, e la presenza di concorrenti dinamici ha fatto ritenere all'Autorità, anche senza l'apertura di una istruttoria sul caso, che la concentrazione non fosse suscettibile di creare una posizione dominante sul mercato interessato.

Dei 20 mercati rilevanti con quota maggiore del 40% riportati dalla TAVOLA 3.8, otto sono stati individuati all'interno del settore chimico; nello stesso settore altri 12 mercati sono stati interessati da operazioni di concentrazione in seguito alle quali le quote di mercato sono risultate comprese fra il 25% e il 40%. Nel settore chimico si osserva infatti una diffusa presenza di rilevanti economie di scala, associata a una sensibile tendenza alla concentrazione. In tale settore, le operazioni analizzate nel corso dell'anno non sono state vietate in considerazione della rilevanza dei concorrenti e della forte apertura internazionale dei mercati interessati, nonché in alcuni casi in quanto l'operazione rappresentava solo una sostituzione fra operatori.

Da rilevare, infine, che le tre comunicazioni effettuate ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 153/94 riguardanti il settore cinematografico hanno dato luogo all'individuazione di 10 mercati, geografici e del prodotto, rilevanti (confluiti, nel settore "Altri servizi pubblici, sociali e personali" - TAVOLA 3.8 -) con quote di mercato talvolta piuttosto elevate. In uno dei tre casi è stato avviato un procedimento istruttorio, al termine del quale l'Autorità ha ritenuto l'operazione non in contrasto con l'articolo 6 della legge n. 287/90¹⁰⁵.

¹⁰² EDIZIONE HOLDING-LA LEONARDO FINANZIARIA-MÖVENPICK HOLDING/SME.

¹⁰³ EXIDE-CEAC.

¹⁰⁴ KRAFT GENERAL FOODS-SAN PELLEGRINO.

¹⁰⁵ CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE.

TAVOLA 3.8 - Distribuzione dei mercati rilevanti relativi a concentrazioni esaminate nel 1995 per settore interessato e per quota di mercato risultante al termine dell'operazione (numero di mercati)

Settore	Quote di mercato				n.mercati totale
	0-15%	15-25%	25-40%	40-100%	
Estrazione di minerali non energetici	2				2
Alimentari, bevande e tabacco	15	3	3	3	24
Tessile e abbigliamento	2				2
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	4	1	1	1	7
Coke, raffinerie petrolio, combustib. nucleari	1				1
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	12	5	12	8	37
Articoli in gomma e materie plastiche	2	1	2		5
Lavorazione di minerali non metalliferi	6		2		8
Metallo e prodotti in metallo	3	1	2		6
Macchine e apparecchi meccanici	9	3	2	1	15
Macchine e apparecch. elettriche e ottiche	10	3	7	2	22
Mezzi di trasporto	8	2	3		13
Altre industrie manifatturiere	4				4
Energia elettrica, acqua e gas	1				1
Costruzioni	2				2
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	126	26	11	2	165
Alberghi e ristoranti			1	1	2
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	5	1			6
Intermediazione monetaria e finanziaria	9		1		10
Servizi vari	14	3	1		18
Altri servizi pubblici, sociali e personali	3	6	3	2(*)	14
Totale	238	55	51	20	364

(*) Uno dei due mercati rilevanti è relativo all'unico caso del 1995 per il quale è stato avviato e concluso un procedimento istruttorio (CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE).

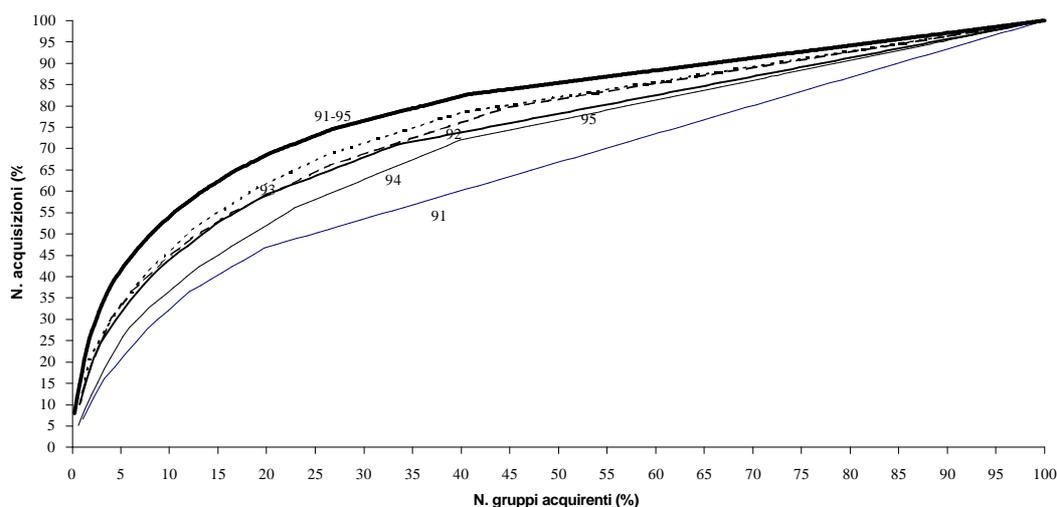
Gruppi di imprese intervenuti nelle concentrazioni

Dai dati raccolti nel corso del 1995 le imprese acquirenti risultano 216, facenti capo a 135 soggetti controllanti (persone fisiche o giuridiche). Ordinando i soggetti controllanti per numero di acquisizioni effettuate, emerge che il primo 10% di questi ha realizzato oltre il 44% del totale delle acquisizioni (si veda la FIGURA 3.1). Tra i gruppi acquirenti si distinguono la Fininvest con 31 acquisizioni e il gruppo Cofide con 18.

Il dato riferito al 1995 conferma la tendenza osservata sull'intero periodo di vigenza della normativa. Nel quinquennio 1991-95, le 1360 operazioni di concentrazione esaminate dall'Autorità sono

state comunicate da 740 imprese acquirenti, riconducibili, a loro volta, a 396 soggetti controllanti¹⁰⁶. Una parte sostanziale delle operazioni sono state portate a termine da un numero limitato di gruppi acquirenti. Circa il 10%, corrispondente a 40 gruppi, ha realizzato oltre la metà delle operazioni. La distribuzione del numero di operazioni per gruppi acquirenti si è mantenuta piuttosto concentrata e stabile nei singoli anni.

FIGURA 3.1 - Distribuzione delle operazioni di concentrazione per i gruppi acquirenti (1991-95)



Come è illustrato in maggiore dettaglio nella TAVOLA 3.9, i primi 20 gruppi acquirenti hanno realizzato 566 acquisizioni, corrispondente a quasi il 42% del totale delle acquisizioni del quinquennio 1991-95. Tra essi sono compresi alcuni dei maggiori gruppi industriali nazionali e quattro gruppi esteri (Waste Management, Tamoil, General Motors, IBM). Suddividendo le operazioni per settore di attività prevalente dell'impresa acquisita, è possibile trarre alcune informazioni circa il comportamento dei gruppi nei diversi mercati.

Ferruzzi è il gruppo che ha effettuato acquisizioni nel maggior numero di settori, mostrando una politica di crescita esterna sostenuta e diversificata nel tempo. Per numero di operazioni prevalgono i settori del calcestruzzo e cemento e dell'estrazione degli inerti (impegnati per la produzione del

¹⁰⁶ In alcuni casi detti soggetti esercitano il controllo della società acquirente in forma congiunta. I casi di controllo congiunto sono qui conteggiati una volta sola, senza scindere il controllo fra i diversi soggetti che lo detengono.

calcestruzzo)¹⁰⁷. Risulta evidente che il grado di diversificazione delle acquisizioni dei principali gruppi è fortemente correlato con il grado di diversificazione produttiva del soggetto acquirente. In qualche modo si distacca da questo modello il gruppo Benetton che, nel corso degli ultimi cinque anni, sebbene la maggior parte delle acquisizioni risulti indirizzata verso il tessile e l'abbigliamento, ha operato una strategia di diversificazione entrando o rafforzando sensibilmente la propria presenza in settori nuovi. Il gruppo Ifi ha effettuato invece acquisizioni prevalentemente nel settore delle costruzioni, nei settori collegati (estrazioni di inerti, calcestruzzo e cemento) e nella meccanica e nei mezzi di trasporto.

Per numero di concentrazioni realizzate si distingue la Fininvest che, attraverso la Standa e le società collegate, ha realizzato, almeno sino al 1994, un ampio numero di operazioni nel settore commerciale. Occorre sottolineare, tuttavia, che a queste acquisizioni si è accompagnata nel 1995 la rilevante cessione del controllo di Euromercato¹⁰⁸. Anche il gruppo Cofide, ha realizzato un significativo numero di acquisizioni, soprattutto nei settori meccanico, editoriale e dei servizi vari. L'Eni ha operato maggiormente nei settori del commercio e alberghiero (42,5% del totale delle acquisizioni), piuttosto che nei comparti chimici e in quelli dell'energia (30%). Infine il gruppo Pesenti ha effettuato le proprie acquisizioni prevalentemente, ma non esclusivamente, nel mercato del calcestruzzo (circa il 57% delle operazioni), mostrando per il resto un rilevante grado di diversificazione.

Il settore terziario risulta comunque quello in cui ha realizzato operazioni di concentrazione il maggior numero di soggetti. In particolare, nel commercio hanno comunicato operazioni di concentrazione quattordici dei 20 principali gruppi acquirenti. In tale settore si sono sommate le concentrazioni orizzontali dei gruppi già presenti con quelle verticali a valle dei gruppi intenzionati ad accedere direttamente ai mercati di sbocco. Considerazioni analoghe valgono per il composito settore dei servizi vari e per quello dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni, dove sono presenti ben 13 dei primi 20 gruppi acquirenti. Il settore della lavorazione di minerali non metalliferi (prevalentemente calcestruzzo e laterizi) è stato interessato da un ampio numero di acquisizioni realizzate da un numero relativamente piccolo di

¹⁰⁷ Un certo numero di operazioni, realizzate nel settore chimico, sono risultate di competenza comunitaria (si veda oltre).

gruppi, rappresentativo dei maggiori operatori del settore (Pesenti, Ferruzzi, Ifi, Ligresti e Waste Management).

TAVOLA 3.9 - Acquisizioni dei primi 20 gruppi acquirenti per settore dell'acquisita (1991-95)

	Agricoltura, caccia e silvicoltura	Pesca, piscicoltura e servizi connessi	Estrazione di minerali energetici	Estrazione di minerali non energetici	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	Tessili e abbigliamento	Conterie, prodotti in cuoio, pelle e similari	Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	Articoli in gomma e materie plastiche	Lavorazione di minerali non metalliferi	Metallo e prodotti in metallo	Macchine ed apparecchi meccanici	Macchine ed apparecchiature elettriche ed ottiche	Mezzi di trasporto	Altre industrie manifatturiere	Energia elettrica, gas e acqua	Costruzioni	Commercio al dettaglio e all'ingrosso	Alberghi e ristoranti	Trasporti, magazzino e comunicazioni	Intermediazione monetaria e finanziaria	Servizi vari	Altri servizi pubblici, sociali e personali	Non definito (***)	Totale
Fininvest					2			5						1						42	4		6	21	21	5	109
Cofide								5					1	6	3			1	4	2			1	21		5	49
Ifi				2						2		7		3	1	6			6	1	1	1	1			12	43
Eni										8	1		1					4	1	12	5		1	1	6		40
Ferruzzi			1	5	3			1	1	1		11	1		1	2	1		1	3			2		1	2	37
Pesenti				3							2	20							1	1	1	5				2	35
Sgr(*)	4	1			4	1		2		1				1						5		1	4	10			34
Benetton						13	1	1								1	1	2		2				1		1	23
Waste Management								1	1		1						2			3		3			11		22
Tecnologica(**)																						15				6	21
Tamoil																		2	15				2	1			20
Iri - Stet															5							3	1	10			19
Ligresti												1						1	1	6	1	4	4	5			19
Tanzi	1				10															4			2			1	18
General Motors															9	1				1			1	4			16
Iri - Finmeccanica														3	6	2							1			1	13
Ibm											1				1									10		1	13
Cariplo																						1	2	9			12
Garosci																				12							12
Cremonini				4																	6			1			11
Acquisizioni primi 20 gruppi	5	1	1	10	23	14	1	15	1	13	4	40	3	14	26	12	4	7	18	104	23	30	28	94	39	36	566
Totale acquisizioni	12	1	1	11	84	33	3	34	5	77	17	56	23	32	66	28	11	8	33	240	39	62	144	173	47	119	1360
Rapporto percentuale	41.7	100	100	90.9	27.4	42.4	33.3	44.1	20	16.9	23.5	71.4	13	43.8	39.4	42.9	36.4	87.5	54.5	43.33	59	48.4	19.44	54.34	82.98	30.25	41.618

(*) Controllo congiunto Banco Napoli/Banca di Roma/Bnl/Ifi/S. PaoloTorino. Si tratta di un unico caso relativo all'acquisizione, a fini esclusivamente liquidatori, delle società controllate dalla Federconsorzi.

(**) Controllo congiunto Pirelli/Schroders/Cg Directional Fund.

(***) Per un certo numero di società estere o di nuova costituzione non è disponibile il dato relativo all'attività economica prevalente.

Operazioni internazionali e di competenza comunitaria

Più del 45% delle operazioni di concentrazione esaminate nel 1995 ha visto coinvolti, in veste di soggetto acquirente o acquisito, società con sede o controllo estero (TAVOLA 3.10). Tra i gruppi acquirenti italiani che hanno comunicato all'Autorità concentrazioni riguardanti società estere, si distingue il gruppo Cofide con 11 acquisizioni. I gruppi esteri più attivi sono stati Coca Cola e Waste Management con 7 acquisizioni ciascuno. Nell'ambito dei gruppi acquirenti coinvolti in operazioni di concentrazione riguardanti società estere si rileva, tuttavia, una distribuzione relativamente poco concentrata: a fronte di 79 gruppi acquirenti e di 141 operazioni di questo tipo, il primo 5% dei gruppi raccoglie poco più del 20% delle operazioni.

TAVOLA 3.10 - Nazionalità delle società coinvolte nelle concentrazioni - numero di operazioni (1995)

		<i>Impresa acquirente con sede italiana</i>		<i>Impresa acquirente con sede estera</i>		Totale
		gruppo di appartenen za italiano	gruppo di appartenen za estero	gruppo di appartenen za italiano	gruppo di appartenen za estero	
<i>Impresa acquisita</i>	gruppo di appartenenz a italiano	168	54	-	21	243
<i>con sede italiana</i>	gruppo di appartenenz a estero	9	14	-	11	34
<i>Impresa acquisita</i>	gruppo di appartenenz a italiano	-	-	-	1	1
<i>con sede estera</i>	gruppo di appartenenz a estero	9	1	8	13	31
Totale		186	69	8	46	309

Tra le operazioni di concentrazione possono essere evidenziate le operazioni internazionali, definite come quelle intercorse fra gruppi di differente nazionalità a eccezione dei casi in cui un'impresa italiana acquisisce un'impresa con sede in Italia ma a controllo estero (TAVOLA 3.11). Occorre sottolineare che per effetto del meccanismo delle soglie di fatturato stabilite dalla legge n. 287/90 per l'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione, le acquisizioni internazionali rilevate sono solamente un sottoinsieme di quelle effettivamente realizzate.

TAVOLA 3.11 - Concentrazioni internazionali

	1991	1992	1993	1994	1995	Totale
Acquisizioni italiane all'estero	2	20	10	15	17	64
Acquisizioni estere in Italia	28	43	70	84	76	301

Nella TAVOLA 3.12 è presentata una disaggregazione delle acquisizioni internazionali per settore di attività prevalente delle imprese acquisite. I settori delle macchine e apparecchiature meccaniche, elettriche e ottiche concentrano una parte sostanziosa delle operazioni e mostrano una rilevante attività dei gruppi nazionali. L'attività di acquisizione svolta da gruppi esteri in Italia appare invece maggiore nel settore commerciale (nel quale si è verificato l'ingresso di alcuni grandi gruppi esteri nei comparti della grande distribuzione), nel settore alimentare (con acquisizioni per lo più nei comparti delle bevande) e nel settore chimico, nel quale appare particolarmente rilevante il ruolo svolto, sul piano internazionale, dal gruppo Eni, sia come cedente che come acquirente. L'intensità delle acquisizioni rilevate nel settore finanziario è meno significativa, in quanto riflette in parte la frequenza con cui l'acquisizione di imprese non finanziarie avviene acquistando il controllo di società finanziarie di partecipazione. Si segnala, da ultimo, che la forte attività di concentrazione dei gruppi nazionali nel settore della lavorazione dei minerali non metalliferi (soprattutto calcestruzzo e cemento) si è indirizzata anche all'estero.

TAVOLA 3.12 - Concentrazioni internazionali per settore di attività economica (1991-1995)

Settore	Acquisizioni italiane all'estero	Acquisizioni estere in Italia
Alimentari, bevande e tabacco	3	25
Tessile e abbigliamento	2	5
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	2	10
Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari	-	1
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	4	26
Articoli in gomma e materie plastiche	2	5
Lavorazione di minerali non metalliferi	7	9
Metallo e prodotti in metallo	3	11
Macchine e apparecchi meccanici	7	7
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	14	34
Mezzi di trasporto	2	9
Altre industrie manifatturiere	1	5
Energia elettrica, acqua e gas	-	1
Costruzioni	-	3
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	3	75
Alberghi e ristoranti	4	3
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	2	9
Intermediazione monetaria e finanziaria	6	25
Servizi vari	1	26
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1	12
Totale	64	301

Nel corso del 1995 le imprese italiane sono state coinvolte in 14 casi di concentrazione di competenza comunitaria, che sono stati analizzati dalla Commissione CE in applicazione del Regolamento n. 4064/89 (TAVOLA 3.13). Considerando l'intero periodo di applicazione della normativa comunitaria sul controllo delle concentrazioni (1991-1995) l'incidenza delle operazioni che hanno coinvolto imprese nazionali sul totale delle concentrazioni di competenza comunitaria si è mantenuta piuttosto stabile, collocandosi su valori compresi fra il 12 e il 16%.

TAVOLA 3.13 - Operazioni di competenza comunitaria che hanno coinvolto imprese nazionali per settore interessato (1991-95)

Settore	Anno					Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	1	1	1	-	1	4
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria	-	1	-	1	-	2
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	1	1	2	4	2	10
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-	1	-	-	-	1
Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	-	-	1	-	-	1
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	-	-	-	2	1	3
Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici	1	1	-	1	-	3
Macchine elettriche e apparecchiature elettriche e ottiche	2	-	1	1	1	5
Fabbricazione di mezzi di trasporto	1	-	1	-	-	2
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	-	-	-	-	1	1
Costruzioni	1	-	-	-	-	1
Commercio al dettaglio e all'ingrosso	-	-	-	2	1	3
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	-	-	1	-	-	1
Intermediazione monetaria e finanziaria	-	1	1	1	5	8
Servizi vari	-	-	-	1	1	2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-	-	-	1	1	2
Totale	7	6	8	14	14	49
Totale operazioni di competenza comunitaria	55	51	52	85	100	343

L'analisi del ruolo svolto dalle imprese italiane nelle operazioni di concentrazione di competenza comunitaria mostra una costante prevalenza - solo il 1991 costituisce un'eccezione - delle cessioni sulle acquisizioni (TAVOLA 3.14). Da notare, inoltre, è l'alto numero di operazioni dirette alla costituzione di imprese comuni, perlopiù rivolte alla ricerca di partner che consentano la realizzazione di economie di scala nei settori ad alta intensità di capitale o che apportino conoscenze specifiche in mercati internazionali.

TAVOLA 3.14 - Ruolo dei gruppi italiani nelle operazioni di competenza comunitaria nelle quali sono intervenuti (1991-95)

Ruolo parte italiana	ANNO					Totale
	1991	1992	1993	1994	1995	
Acquirente	4	-	-	5	5	14
Cedente	2	4	5	6	8	25
Partecipante a impresa comune	2	2	3	4	5	16
Totale	8	6	8	15	18	55

Il totale è maggiore del numero dei casi indicati nella TAVOLA 3.13 in quanto in alcune operazioni le imprese italiane hanno assunto più di un ruolo.

Per quanto concerne la distribuzione settoriale delle operazioni di concentrazione di competenza comunitaria che hanno coinvolto imprese nazionali dal 1991 al 1995, si rileva una sensibile tendenza all'accrescimento del peso delle operazioni realizzate nei servizi rispetto alle altre. Emerge inoltre una forte attività concentrativa nel settore chimico (nel quale si sono verificate per lo più costituzioni di

imprese comuni), nei settori meccanici e nel settore dell'intermediazione finanziaria e monetaria, con particolare riferimento ai mercati assicurativi.

Con specifico riguardo alle operazioni di dimensione comunitaria effettuate nel 1995, emergono alcuni gruppi maggiormente coinvolti: Ferruzzi ha realizzato tre acquisizioni; Assicurazioni Generali ha acquisito due società assicurative e ha partecipato alla costituzione di due imprese comuni; i gruppi pubblici Eni e Iri hanno partecipato a due operazioni ciascuno: in entrambi i casi si tratta di una cessione e della costituzione di una impresa comune.

4. RAPPORTI INTERNAZIONALI

Commissione europea

Premessa

La collaborazione delle autorità nazionali competenti in materia di tutela della concorrenza con la Commissione Europea non si limita alla partecipazione delle prime ai Comitati consultivi in relazione ai singoli casi di intese, abuso di posizione dominante e operazione di concentrazione all'esame della Commissione. Essa comprende anche il coinvolgimento delle autorità nazionali nell'approfondimento e nell'elaborazione di questioni più generali relative alla politica comunitaria della concorrenza, riguardanti sia gli aspetti sostanziali che quelli procedurali. Le autorità della concorrenza degli Stati membri prendono inoltre parte all'attività comunitaria relativa alla cooperazione internazionale in materia di concorrenza.

Oltre all'applicazione degli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CE e del Regolamento n. 4064/89 sulle operazioni di concentrazione, tra le questioni che hanno più impegnato la Commissione e gli esperti delle autorità nazionali nel corso del 1995 e dei primi mesi del 1996 vanno annoverate la predisposizione del Regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di trasferimento di tecnologia, il progetto di revisione del Regolamento n. 4064/89; le modalità di applicazione decentrata degli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato da parte delle autorità antitrust nazionali e il trattamento degli accordi di distribuzione nel diritto comunitario della concorrenza. Tra i profili di carattere procedurale approfonditi nel corso dell'anno vi sono in particolare le condizioni di adozione di misure cautelari, gli aspetti connessi all'invio alle imprese, da parte della Commissione, di lettere amministrative e l'ipotesi di riduzione o eliminazione, a particolari condizioni, delle ammende per le violazioni dell'articolo 85 del Trattato. Per quanto concerne infine la cooperazione internazionale, nel corso dell'anno è stato oggetto di discussione un rapporto predisposto da un gruppo di esperti su "La politica della concorrenza nel nuovo ordine del commercio mondiale"; è stata inoltre svolta attività di formazione in materia di concorrenza per funzionari delle autorità antitrust dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale e dei paesi Baltici.

Le decisioni della Commissione

Nel corso del 1995, l'attività della Commissione nell'applicazione degli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CE, svolta con la cooperazione delle autorità degli Stati membri che partecipano ai Comitati consultivi, ha dato luogo a sei decisioni: tre decisioni di divieto ai sensi dell'articolo 85.1, un caso di attestazione negativa e due casi di divieto in applicazione del combinato disposto degli articoli 86 e 90 del Trattato.

Decisione	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
COAPI	art.85.1 (divieto)	GUCE L122 (2.6.95)
RVA (Aeroporto di Bruxelles)	artt. 86, 90.1 e 90.3 (divieto)	GUCE L216 (12.9.95)
PMI-DSV	artt. 85 e 86 (attestazione negativa)	GUCE L221 (19.9.95)
BASF Lacke + Farben AG e SA Accinauto	art. 85.1 (divieto)	GUCE L272 (15.11.95)
Condizioni imposte al secondo gestore GSM in Italia	artt. 86 , 90.1 e 90.3 (divieto)	GUCE L280 (23.11.95)
SCK e FNK	art. 85.1 (divieto)	GUCE L312 (23.12.95)

Due dei casi in cui è stata riscontrata una violazione dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato riguardano intese di carattere orizzontale, concernenti rispettivamente il servizio di noleggio di gru nei Paesi Bassi (SCK/FNK) e i servizi di consulenza in materia di proprietà industriale in Spagna (COAPI). In quest'ultimo caso, la Commissione è intervenuta in relazione ad alcune disposizioni del regolamento dell'organizzazione professionale dei consulenti in materia di proprietà industriale spagnoli, nonché alle decisioni di quest'ultima relative alla fissazione e all'aggiornamento delle tariffe minime per tutti i servizi resi dai consulenti a clienti nazionali ed esteri.

In violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza è stato ritenuto anche un accordo di carattere verticale, consistente in un contratto di distribuzione esclusiva di vernici in Belgio e Lussemburgo con cui il distributore esclusivo si era impegnato a non vendere determinati prodotti a clienti esterni rispetto alla zona contrattuale e a trasmettere le richieste provenienti da tali clienti direttamente al fornitore. L'accordo, nella valutazione della Commissione, era idoneo tra l'altro a determinare una compartimentazione artificiale dei mercati nazionali. Va rilevato che la Commissione, nel determinare l'ammontare delle ammende da comminare alle parti dell'intesa, ha tenuto conto del fatto che il distributore dipendeva economicamente dal fornitore (BASF LACKE, FARBEN AG/SA ACCINAUTO). Un'ulteriore intesa verticale, relativa a un contratto di licenza esclusiva riguardante lo sfruttamento di immagini e commenti relative alle corse ippiche francesi, è stata oggetto di un'attestazione negativa dopo che le parti hanno provveduto a eliminare alcune clausole ritenute dalla Commissione incompatibili con le norme a tutela della concorrenza (PMI/DSV).

Con riferimento al combinato disposto degli articoli 86 e 90, paragrafo 1 del Trattato CE, la Commissione è intervenuta contro il sistema di riduzioni sulle tasse di atterraggio presso l'aeroporto di Bruxelles, stabilito con decreto dal governo belga, che comportava l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti da parte dell'ente pubblico preposto alla riscossione delle predette tasse,

favorendo, di fatto, la compagnia di bandiera rispetto ai diretti concorrenti (RVA). L'altro caso di applicazione degli articoli 86 e 90, paragrafo 1, del Trattato riguarda le condizioni imposte dal governo italiano per il rilascio della seconda concessione relativa alla realizzazione e alla gestione di una rete di telecomunicazioni per la fornitura del servizio di radiotelefonía mobile con tecnologia numerica GSM. In particolare, la Commissione ha ritenuto che l'imposizione di un versamento iniziale di 750 miliardi di lire solamente al secondo gestore GSM rappresentasse una violazione delle disposizioni del Trattato, discriminando tra le uniche due imprese operanti nel mercato della telefonía mobile numerica cellulare in Italia (CONDIZIONI IMPOSTE AL SECONDO GESTORE GSM IN ITALIA).

Con riferimento al controllo delle concentrazioni, le operazioni rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 4064/89 oggetto di una decisione finale da parte della Commissione nel 1995 sono state 100. In 98 casi, la concentrazione è stata dichiarata compatibile con il mercato comune: di questi, 93 casi sono stati conclusi nella prima fase della procedura, mentre per 5 operazioni la decisione di compatibilità della concentrazione con le disposizioni comunitarie è stata assunta al termine della seconda fase della procedura, in tre casi subordinatamente al soddisfacimento di specifiche condizioni. Infine, in due casi la Commissione ha ritenuto che l'operazione notificata fosse incompatibile con la normativa comunitaria e ne ha vietato l'esecuzione (NORDIC SATELLITE DISTRIBUTION¹⁰⁹; HOLLAND MEDIA GROEP¹¹⁰).

Entrambi i casi di concentrazioni vietate prevedevano la costituzione di imprese comuni. Un caso riguardava il mercato della fornitura di capacità trasmissiva per televisione via satellite nell'area dei paesi nordici, il mercato danese delle televisioni via cavo e il mercato della distribuzione della *pay-tv* via satellite e di altre trasmissioni televisive in forma codificata a utenti finali. Nel secondo caso, il mercato rilevante era quello della pubblicità televisiva nei Paesi Bassi; va osservato che questa operazione di concentrazione, pur non rientrando nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 4064/89 in quanto non risultavano raggiunte le soglie di fatturato richieste, è stata oggetto di rinvio alla Commissione da parte dei Paesi Bassi, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, del Regolamento.

Il Regolamento sugli accordi di trasferimento di tecnologia

Il 31 gennaio 1996, al termine di un vasto processo di consultazione nel quale ha svolto un ruolo particolarmente incisivo il Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti, la Commissione

¹⁰⁹ Decisione del 19 luglio 1995, GUCE L 53 del 2 marzo 1996.

¹¹⁰ Decisione del 20 settembre 1995, non ancora pubblicata.

ha adottato il Regolamento n. 240/96 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia¹¹¹. Questo Regolamento sostituisce, unificandoli in un solo testo normativo, il Regolamento della Commissione n. 2349/84 in materia di licenze di brevetto¹¹² e il Regolamento della Commissione n. 556/89 in materia di licenze di know-how¹¹³, armonizzando e semplificando le disposizioni relative ai due insiemi di accordi. In via transitoria, le disposizioni dei due precedenti Regolamenti continuano a applicarsi agli accordi vigenti al 31 marzo 1996, mentre il Regolamento n. 240/96 si applicherà agli accordi conclusi successivamente al 1 aprile 1996, data in cui il nuovo Regolamento è entrato in vigore.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza in materia di trasferimenti di tecnologia, nel Regolamento n. 240/96 vengono individuati alcuni accordi che, benché suscettibili di ricadere nel divieto dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato, sono oggetto di esenzione per categoria in quanto generalmente soddisfano le condizioni individuate dall'articolo 85, paragrafo 3.

Dopo aver indicato quali siano gli accordi oggetto di esenzione (articolo 1), il Regolamento elenca a titolo esemplificativo le clausole generalmente repute non restrittive della concorrenza la cui introduzione non osta all'applicazione dell'esenzione per categoria (cosiddette "clausole bianche", articolo 2) e le condizioni la cui presenza impedisce l'applicazione dell'esenzione (cosiddette "clausole nere", articolo 3). Per gli accordi che contengano clausole diverse, è prevista una particolare procedura di notifica alla Commissione, che potrà opporsi all'esenzione entro quattro mesi. Qualora la Commissione non faccia opposizione entro tale termine, gli accordi notificati beneficiano a loro volta dell'esenzione per categoria (articolo 4). Nel Regolamento è stata inserita un'apposita disposizione sulla segretezza delle informazioni contenute negli accordi notificati, con la precisazione che esse possono essere utilizzate soltanto ai fini per cui sono state trasmesse (articolo 9).

Nel Regolamento n. 240/96, diversamente da quanto previsto in alcuni precedenti progetti sottoposti all'attenzione del Comitato consultivo, non è prevista una soglia massima del 40% per la quota di mercato del licenziatario, il cui superamento comporti automaticamente la perdita del beneficio dell'esenzione per

¹¹¹ GUCE L 31 del 9 febbraio 1996.

¹¹² Regolamento della Commissione n. 2349/84, del 23 luglio 1984 relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, a categorie di accordi di licenza di brevetto, GUCE L 219 del 16 agosto 1984.

¹¹³ Regolamento della Commissione n. 556/89, del 30 novembre 1988, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, a categorie di accordi di licenza di know-how, GUCE L 61 del 4 marzo 1989.

categoria. Al riguardo varie delegazioni, tra cui quella italiana, avevano osservato che non necessariamente gli accordi che in base a tale criterio sarebbero ricaduti al di fuori dell'esenzione per categoria avrebbero avuto un impatto restrittivo della concorrenza (si trattava di tutti gli accordi di esclusiva aperta in cui il licenziatario avesse una quota di mercato superiore al 40%). Peraltro, per tutti questi accordi sarebbe venuta meno la presunzione di compatibilità con il diritto comunitario e sarebbe divenuta necessaria la richiesta di un'esenzione individuale. Era stato rilevato, in proposito, che il progetto di Regolamento già consentiva alla Commissione di privare del beneficio dell'esenzione per categoria gli accordi individuati dall'articolo 1 del Regolamento qualora questi avessero effetti incompatibili con le condizioni di cui all'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato (articolo 7).

Nel Regolamento adottato dalla Commissione tali rilievi sono stati completamente recepiti. La quota di mercato del 40% per il licenziatario infatti viene utilizzata non come soglia che comporta la perdita automatica dell'esenzione per categoria, ma unicamente come criterio di cui la Commissione tiene conto nel valutare, ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento, se revocare il beneficio dell'esenzione nei casi in cui un accordo non soddisfi le condizioni di cui all'articolo 85, paragrafo 3. Si fa riferimento, al riguardo, ai casi in cui l'accordo abbia "l'effetto di impedire che i prodotti oggetto di licenza vengano sottoposti all'interno del territorio della licenza, alla concorrenza effettiva di prodotti o di servizi identici o considerati dall'utente intercambiabili o surrogabili in base alle loro caratteristiche, al loro prezzo e al loro uso, situazione che può verificarsi nella fattispecie quando il licenziatario detiene una quota di mercato superiore al 40%" (articolo 7, paragrafo 3).

Per quanto concerne l'esigenza delle imprese che pongono in essere accordi in cui viene raggiunta una quota di mercato superiore al 40% di avere certezza circa la compatibilità di questi ultimi con il diritto comunitario, il Regolamento ribadisce la possibilità per le parti di notificare tali accordi alla Commissione, consentendo a quest'ultima di valutarne, in tempi rapidi, la conformità alle regole di concorrenza.

Il Regolamento n. 240/96 resterà in vigore per dieci anni; tra quattro anni, la Commissione presenterà una relazione sulla sua applicazione, suggerendo eventuali modifiche sulla base dell'esperienza acquisita.

Libro verde concernente la revisione del Regolamento n. 4064/89 sulle operazioni di concentrazione

Il 31 gennaio 1996 la Commissione CE ha adottato un Libro Verde sulla revisione del Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese¹¹⁴. Il Libro Verde è il frutto di un processo di riesame del Regolamento n. 4064/89 iniziato dalla Commissione nel 1993 in attuazione di precisi obblighi previsti da talune norme del Regolamento stesso¹¹⁵. Nel settembre 1993 il Consiglio CE, anche alla luce delle considerazioni contenute in un rapporto presentato dalla Commissione¹¹⁶, decise di rimandare le proprie decisioni sull'eventuale revisione del Regolamento alla fine del 1996, per acquisire maggiore esperienza sull'applicazione del Regolamento stesso e ulteriori informazioni sulle politiche nazionali di controllo delle concentrazioni.

Il Libro Verde è stato preceduto da un complesso lavoro preparatorio, al quale le autorità della concorrenza degli Stati membri hanno attivamente partecipato sia nell'ambito della riunione annuale dei Direttori generali, sia attraverso l'invio di contributi scritti e la partecipazione dei propri esperti a numerose riunioni tenute presso la Commissione. Quest'ultima, sulla base dei commenti ricevuti entro il 31 marzo 1996 dai soggetti interessati e delle osservazioni del Comitato consultivo degli esperti in materia di concentrazioni tenutosi il 26 aprile 1996, intende elaborare un Libro Bianco contenente le proposte di modifica del Regolamento da sottoporre al Consiglio entro il corrente anno.

Dopo una breve descrizione dei principi e delle procedure che disciplinano il controllo delle operazioni di concentrazione a livello comunitario, il Libro Verde contiene una rassegna delle normative in materia di concentrazioni in vigore negli Stati membri¹¹⁷, evidenziandone le diversità per quanto concerne l'obbligatorietà o meno della notifica, l'ammontare delle soglie rilevanti e i relativi criteri di determinazione, la durata dei procedimenti, i criteri di valutazione (che in molti casi comprendono anche l'interesse pubblico), gli organi che adottano le decisioni e infine le modalità di pubblicazione delle decisioni. Dalla disomogeneità degli ordinamenti nazionali in materia di concentrazioni emerge la

¹¹⁴ Libro Verde concernente la revisione del regolamento sulle concentrazioni, adottato dalla Commissione il 31 gennaio 1996, COM(96)19.

¹¹⁵ Trattasi, segnatamente, degli artt. 1.3 (soglie minime di fatturato), 9.10 (rinvio alle autorità nazionali) e 22.3 e 22.6 (che, a certe condizioni, attribuisce competenza alla Commissione su alcune concentrazioni al di sotto delle soglie minime di fatturato).

¹¹⁶ COM(93)385 finale, del 28 luglio 1993.

¹¹⁷ Undici Stati membri sono dotati di normative nazionali per il controllo delle operazioni di concentrazione: Irlanda, Svezia, Spagna, Portogallo, Regno Unito, Grecia, Belgio, Francia, Germania, Italia, Austria.

possibilità che operazioni analoghe siano oggetto, nei vari Stati membri, di notevoli disparità di trattamento.

Il Libro Verde analizza quindi le proposte di modifica del Regolamento, (molte delle quali sono strettamente connesse tra di loro), con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

i) *revisione delle soglie di fatturato* delle imprese interessate all'operazione di concentrazione, al di sopra delle quali l'operazione ha dimensione comunitaria e rientra nel campo di applicazione del Regolamento: la Commissione propone di abbassare tali soglie, rispettivamente, da 5 a 2 miliardi di ECU, quanto al fatturato annuo a livello mondiale dell'insieme delle imprese interessate e da 250 a 100 milioni di ECU, quanto al fatturato annuo a livello comunitario di almeno due imprese interessate. Non viene viceversa proposto di modificare il criterio in base al quale un'operazione non ha dimensione comunitaria se ciascuna delle imprese interessate realizza più di due terzi del fatturato in un unico e medesimo Stato membro;

ii) problema delle concentrazioni che, pur non soddisfacendo gli attuali criteri basati sulle soglie di fatturato, sono oggetto di *notificazioni multiple presso più autorità nazionali*, in ottemperanza alle normative in materia di concentrazioni degli Stati membri: in alternativa alla riduzione delle soglie di fatturato, identificata come la soluzione più idonea a tale problema, la Commissione propone di fare ricadere nella propria competenza esclusiva le operazioni che sarebbero soggette a notifiche multiple qualora il fatturato delle imprese interessate superi determinate soglie, minori di quelle attualmente vigenti (ad esempio, 2 miliardi di ECU su scala mondiale e 100 milioni su scala comunitaria);

iii) *modalità di rinvio del controllo di un'operazione dalla Commissione agli Stati membri (art. 9) e viceversa (art. 22.3)*: la Commissione analizza le possibilità di estendere le ipotesi di rinvio e/o i soggetti legittimati a richiedere tali rinvii, a parziale modifica delle relative disposizioni del Regolamento;

iv) disciplina comunitaria applicabile alle *imprese comuni* cooperative e concentrative: la Commissione analizza sei diverse opzioni di modifica dell'attuale disciplina, tendenti a dare una maggiore uniformità, sotto il profilo procedurale e/o sostanziale, al trattamento delle imprese comuni cooperative strutturali rispetto alle imprese comuni concentrative;

v) definizione di un quadro normativo per la prassi della Commissione di accettare *impegni assunti dalle imprese nella fase pre-istruttoria*: la Commissione propone, oltre a una esplicita previsione del Regolamento che la abiliti ad accettare tali impegni, alcune possibili soluzioni per consentire agli Stati membri e ai terzi di conoscere e commentare adeguatamente tali impegni;

vi) *modalità di calcolo del fatturato di banche e istituti finanziari*: la Commissione propone di modificare il criterio di calcolo attualmente previsto dal Regolamento (basato sul 1/10 del totale dello stato patrimoniale) con un criterio basato sul reddito bancario lordo, individuato tenendo conto della definizione di proventi bancari contenuta nella direttiva 8 dicembre 1986, n. 86/635, relativa ai conti annuali e ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, ormai recepita dagli Stati membri. Tale modifica sarebbe volta a riflettere in modo migliore l'insieme delle attività svolte da questi soggetti, tenendo conto non soltanto delle entrate derivanti dall'erogazione di credito, ma anche di quelle risultanti dalla prestazione di altri servizi;

vii) modifiche tendenti a rendere più funzionali talune disposizioni del Regolamento, *ampliando i poteri della Commissione nella prima fase della procedura*, con particolare riferimento ai poteri (a) di accettare restrizioni accessorie; (b) di revocare una decisione in quanto fondata su informazioni inesatte ovvero ottenuta con frode, (c) di sospendere il termine previsto per la prima fase della procedura, qualora vengano chieste dalla Commissione delle informazioni ovvero ordinati degli accertamenti tramite decisione. Vengono inoltre proposte due modifiche dell'articolo 7 del Regolamento n. 4064/89, volte rispettivamente a estendere la durata della sospensione dell'operazione (ora limitata a tre settimane dalla notifica) a tutta la durata della prima fase e ad ampliare il potere della Commissione di concedere una deroga alla sospensione dell'operazione, anche in assenza di un pregiudizio grave per le imprese interessate, qualora si tratti di operazioni che non fanno sorgere dubbi di anticoncorrenzialità.

L'Autorità ha espresso, sia nell'ambito dei Comitati consultivi che in occasione della riunione dei Direttori Generali delle autorità di concorrenza, un parere favorevole alla proposta di ridurre le soglie di fatturato di cui all'articolo 1 del Regolamento nella misura indicata dalla Commissione, ritenendo questa l'unica soluzione idonea a risolvere in maniera soddisfacente il problema delle notifiche multiple e considerando le possibili soluzioni alternative sensibilmente meno efficaci. Essa ha inoltre evidenziato la necessità che tale riduzione delle soglie sia accompagnata da alcune modifiche dell'articolo 9 del Regolamento, idonee a estendere la possibilità di rinvio delle concentrazioni alle autorità antitrust nazionali, consentendo così l'intervento dell'istituzione che, per le dimensioni e gli effetti dell'operazione notificata, può meglio realizzare l'obiettivo di impedire la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante, dando attuazione, anche in questo caso, al principio di sussidiarietà. L'Autorità ha auspicato, in particolare, l'introduzione di un meccanismo di rinvio non discrezionale su richiesta del singolo Stato membro nei casi di concentrazioni che producono effetti su mercati che non costituiscono una parte sostanziale del mercato comune e l'introduzione della possibilità di rinvio a più Stati membri nell'ipotesi di un'operazione che minacci di creare o rafforzare una posizione dominante in più mercati nazionali aventi le caratteristiche di un mercato o più mercati distinti.

La proposta contenuta nel Libro Verde, in alternativa all'abbassamento delle soglie, per un riparto di competenza tra Commissione e autorità nazionali si baserebbe sul presupposto che un'operazione sia soggetta a notifica multipla. L'Autorità, anche in considerazione della notevole diversità tra le normative nazionali di controllo delle concentrazioni (ove esistenti), ha espresso al riguardo un giudizio tendenzialmente negativo. In particolare, in base a questa soluzione il riparto di competenza tra Commissione e autorità nazionali si baserebbe sul presupposto che un'operazione sia soggetta a notifica multipla; la dimensione comunitaria della singola operazione finirebbe per dipendere dalle disposizioni delle diverse normative nazionali di controllo delle concentrazioni, ove esistenti, con possibili effetti discriminatori a seconda degli Stati interessati.

Per quanto concerne la proposta contenuta nel Libro Verde di modificare l'articolo 22 del Regolamento consentendo che più Stati membri, previo accordo tra loro, possano rinviare alla Commissione una concentrazione che, pur non soddisfacendo i requisiti di fatturato di cui all'articolo 1, sia in grado di produrre rilevanti effetti in una pluralità di Stati membri, l'Autorità, pur non essendo contraria in linea di principio, ha manifestato una serie di perplessità, principalmente in relazione ai problemi di natura procedurale connessi a tale ipotesi. Riguardo invece alla disciplina delle imprese comuni cooperative strutturali, considerato il rischio di intese restrittive della concorrenza tra le imprese madri, connesso in particolare alla presenza di queste ultime nello stesso mercato dell'impresa comune o in mercati contigui, l'Autorità ha auspicato che venga mantenuta una valutazione sostanziale della fattispecie basata sull'articolo 85 del Trattato, piuttosto che sul Regolamento n. 4064/89. A tal riguardo, vale ricordare che la Commissione appena alla fine del 1994 ha adottato una Comunicazione relativa alla distinzione tra imprese comuni concentrative e cooperative¹¹⁸, confermando il loro assoggettamento a discipline normative diverse. L'Autorità ha invece espresso una valutazione favorevole circa l'ipotesi di armonizzare le procedure applicabili alle imprese comuni cooperative strutturali alle procedure utilizzate nel controllo delle concentrazioni.

Prevedere la possibilità, da parte della Commissione, di accettare impegni delle imprese nella prima fase della procedura appare opportuno per consentire una rapida conclusione dei casi in cui l'eventuale apertura della seconda fase sarebbe esclusivamente volta a consentire alla Commissione di accettare i suddetti impegni e di renderli vincolanti. Ciò richiede, peraltro, il rispetto di due condizioni: gli impegni delle imprese devono effettivamente riguardare problemi anticoncorrenziali circoscritti e limitati rispetto

¹¹⁸ Comunicazione relativa alla distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione a norma del Regolamento CEE n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, GUCE C 385 del 31 dicembre 1994.

all'intera operazione, tali da potere essere risolti facilmente e il cui rispetto sia agevolmente verificabile; devono essere predisposte procedure atte a consentire ai terzi e agli Stati membri di esprimere in modo adeguato i propri commenti sugli impegni assunti dalle imprese e sulla loro congruità. Più in generale, l'Autorità ritiene che le proposte volte a estendere alla prima fase della procedura comunitaria poteri attualmente conferiti alla Commissione solo per la seconda fase possano essere accolte positivamente a condizione che esse non pregiudichino la diversità di funzioni assegnate alle due fasi della procedura dal Regolamento n. 4064/89, il quale prevede che nell'ambito della prima fase possano ottenere una decisione favorevole solo le concentrazioni che non fanno sorgere seri dubbi di compatibilità con il mercato comune.

Progetto di Comunicazione sull'applicazione decentrata degli articoli 85 e 86

La Commissione ha presentato al Comitato consultivo, nel gennaio 1996, un progetto preliminare di Comunicazione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità della concorrenza degli Stati membri in materia di applicazione decentrata degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato. Nel 1993, la Commissione aveva già adottato una Comunicazione che chiariva le relazioni intercorrenti, nell'applicazione degli articoli 85, paragrafo 1, e 86, tra essa e i giudici nazionali, competenti ad applicare tali norme a tutela dei diritti soggettivi dei singoli¹¹⁹. Il nuovo progetto di Comunicazione è volto a chiarire invece la ripartizione delle competenze e i rapporti tra la Commissione e le autorità nazionali preposte alla tutela della concorrenza, entrambe chiamate a dare applicazione a dette norme a tutela dell'interesse generale.

Attualmente gli Stati membri in cui le autorità nazionali sono state dotate dalla normativa nazionale dei poteri necessari all'applicazione diretta degli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato, sono sette, inclusa l'Italia. Come noto, l'articolo 54, comma 5, della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Legge Comunitaria 1994) ha riconosciuto espressamente all'Autorità la facoltà di applicare gli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato CE, utilizzando i poteri e le procedure stabilite dal Titolo II della legge n. 287/90. La Legge Comunitaria chiarisce inoltre che l'Autorità è tenuta a sospendere il procedimento qualora, in relazione alla medesima fattispecie, venga avviata una procedura in sede comunitaria.

Nel progetto di Comunicazione, con riferimento alle norme sostanziali da utilizzare la Commissione afferma che un comportamento rientra nell'ambito di applicazione degli articoli 85 e 86 solo qualora incida significativamente sul commercio tra gli Stati membri, dovendosi applicare nei restanti casi le norme

¹¹⁹ Comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE, GUCE C 39 del 13 febbraio 1993.

nazionali. Riguardo invece alla ripartizione delle competenze nell'applicazione degli articoli 85 e 86, nel documento viene ribadita la competenza esclusiva della Commissione, prevista dall'articolo 9 del Regolamento n. 17/62, a concedere le esenzioni di cui all'articolo 85, paragrafo 3. Al di fuori di quest'ambito di competenza esclusiva, i criteri di ripartizione delle competenze dovrebbero basarsi sulla localizzazione degli effetti prodotti dall'intesa o dall'abuso di posizione dominante e sull'efficacia della tutela garantita dall'autorità nazionale. Il primo criterio è soddisfatto, in generale, se gli effetti prodotti da un'intesa o da un abuso ricadono essenzialmente all'interno del territorio dello Stato membro a cui appartiene l'autorità antitrust nazionale. Quanto al criterio dell'efficacia dell'azione dell'autorità nazionale in applicazione degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 (con specifico riferimento all'inchiesta da svolgere, alle vie di diritto di cui essa dispone per risolvere un caso e alle sanzioni eventualmente applicabili), esso implica una valutazione circa la idoneità dell'intervento nazionale a sostituirsi efficacemente a quello che altrimenti svolgerebbe la Commissione. L'applicazione decentrata viene esclusa per i casi che presentano un interesse particolare per la Comunità sotto il profilo giuridico ed economico.

Nel progetto di comunicazione vengono infine indicate le procedure di coordinamento tra la Commissione e le autorità antitrust nazionali nelle diverse ipotesi (denunce pervenute alla Commissione o all'autorità nazionale; notifica preventiva di un'intesa alla Commissione; avvio d'ufficio di una procedura da parte di un'autorità nazionale) secondo il principio dell'intervento, per quanto possibile, di un'unica autorità in merito a un caso.

Accordi di distribuzione e primo Forum europeo della concorrenza

Nell'aprile 1995 si è svolto a Bruxelles il primo "Forum europeo della concorrenza" organizzato dalla Direzione Generale Concorrenza della Commissione CE. L'organizzazione di periodici incontri tra autorità nazionali della concorrenza, giurisdizioni specializzate in questioni di concorrenza e la Direzione Generale Concorrenza in ordine ai problemi di fondo incontrati nell'attività di tutela della concorrenza intende in particolare offrire alle prime l'occasione di fornire un contributo costruttivo all'evoluzione delle linee guida della politica comunitaria.

In occasione del primo "Forum", al quale hanno partecipato rappresentanze dei quindici Stati membri e degli altri paesi che hanno recepito, in tutto o in parte, la disciplina comunitaria della concorrenza, sono stati affrontati i temi della distribuzione selettiva, della distribuzione esclusiva e dello stato di dipendenza economica e commerciale dei fornitori nei confronti dei grandi gruppi di distribuzione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha presentato un contributo sul tema della distribuzione esclusiva.

Le valutazioni emerse dalla discussione in ordine alle tematiche in oggetto, di grande attualità in quanto i Regolamenti della Commissione CE n. 1983/83 e 1984/83 giungono a scadenza il 31 dicembre 1997, sono attualmente oggetto di approfondimento nell'ambito dei lavori intrapresi dalla Commissione per la redazione di un Libro Verde sugli accordi di distribuzione.

Misure cautelari e lettere amministrative

Nel luglio 1995, il Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti é stato convocato per affrontare alcune questioni di carattere procedurale in ordine all'adozione di misure cautelari e all'invio di lettere amministrative da parte della Commissione.

Il potere della Commissione di adottare misure cautelari al fine di garantire, nelle more della procedura, la piena efficacia della decisione definitiva non è espressamente previsto nel Trattato CE né nel Regolamento n. 17/62, così come non sono delineati i criteri di esercizio di tale potere e i connessi vincoli procedurali. La giurisprudenza comunitaria e la prassi applicativa della Commissione hanno, peraltro, individuato una serie di principi al riguardo, che la Commissione si é proposta di codificare in un'apposita comunicazione. In vista della formulazione di una proposta di comunicazione, la Commissione ha presentato al Comitato consultivo un documento preliminare relativo alla procedura da seguire nell'adozione di misure cautelari. Il documento riconosce la competenza della Commissione ad adottare misure cautelari, che la giurisprudenza comunitaria riconduce al più generale potere decisorio di cui all'articolo 3 del Regolamento n. 17/62¹²⁰ e ne individua i criteri di esercizio. Questi ultimi, sulla base della giurisprudenza comunitaria, corrispondono alle ipotesi in cui, in casi di indiscussa urgenza, la Commissione presuma essersi verificata un'infrazione alle regole di concorrenza suscettibile di arrecare un pregiudizio grave e irreparabile alla parte che le richiede o intollerabile per l'interesse pubblico¹²¹. Il documento, confermando l'opportunità di adottare un approccio restrittivo nella selezione della istanze, evidenzia l'intenzione della Commissione di invitare il richiedente a rivolgersi all'autorità o al giudice nazionale competente nell'ipotesi in cui la richiesta di una misura cautelare non risulti adeguatamente motivata da un interesse pubblico comunitario.

Pur in mancanza di vincoli procedurali, la Commissione ha, inoltre, confermato la sua intenzione di informarsi per quanto possibile alle disposizioni del Regolamento n. 17/62. La procedura da seguire per

¹²⁰ Corte di Giustizia, ordinanza del 17 gennaio 1980, causa 792/79 *Camera Care Ltd./Commissione*

¹²¹ Tribunale di Primo Grado, sentenza del 12 luglio 1991, causa T 23/90, *Automobiles Peugeot SA e Peugeot SA/Commissione*; Corte di Giustizia, ordinanza *Camera Care Ltd./Commissione*, cit., Tribunale di Primo Grado, sentenza del 24 gennaio 1992, causa T 44/90 *Le Cinq/Commissione*

l'adozione delle misure cautelari sarebbe dunque quella prevista per l'adozione di una decisione finale, salvi gli adeguamenti resi necessari dal requisito dell'urgenza. In particolare, il documento della Commissione propone una procedura semplificata che prevede la convocazione del Comitato consultivo entro tre giorni dall'audizione finale delle imprese, mentre la riunione di quest'ultimo dovrebbe avere luogo non prima di una settimana dalla convocazione (alla quale dovrebbe essere allegato, oltre ai documenti più importanti della pratica, un progetto preliminare di decisione tradotto soltanto in tre lingue ufficiali).

Nel Comitato consultivo di luglio é stata anche condotta un'ampia discussione in ordine allo strumento delle lettere amministrative. L'archiviazione mediante l'invio di lettere amministrative dei casi che, a prima vista, non pongono problemi rilevanti per il diritto della concorrenza e non richiedono l'adozione di una decisione formale costituisce una pratica alla quale la Commissione ricorre con frequenza sempre crescente¹²². In assenza di una codificazione normativa, tale prassi della Commissione si è affermata nel corso degli anni Settanta. Inizialmente utilizzata in sostituzione di decisioni formali di attestazione negativa, la pratica dell'invio di lettere amministrative é stata successivamente estesa ad altri casi, quali quelli apparentemente meritevoli di un'esenzione individuale ma carenti di un interesse comunitario a procedere in tal senso.

La giurisprudenza comunitaria ha, poi, progressivamente chiarito che tali atti non costituiscono decisioni formali ai sensi degli articoli 2 e 6 del Regolamento n. 17/62, ma hanno una valenza puramente amministrativa¹²³; inoltre, essendo basati su elementi di cui solo la Commissione è a conoscenza, essi non ostano a una diversa valutazione dei giudici nazionali, i quali possono tener conto della posizione della Commissione come elemento di fatto. Infine, la lettera amministrativa con cui si informi l'impresa interessata che si intende procedere all'archiviazione della pratica non costituisce un avvio di procedura ai sensi degli articoli 2, 3 o 6 del Regolamento n. 17/62 e non determina l'effetto di sospensione della procedura da parte delle autorità nazionali competenti in materia di concorrenza previsto dall'articolo 9 del medesimo Regolamento.

L'invio di una lettera amministrativa non garantisce ai suoi destinatari una situazione di certezza giuridica; peraltro, la Commissione non è a conoscenza di casi in cui un'archiviazione attraverso lettera amministrativa sia stata seguita da una diversa decisione dei giudici o delle autorità nazionali. Numerosi

¹²² Dai dati contenuti nella Relazione annuale della Commissione sulla politica della concorrenza relativa al 1994, risulta che 197 casi, su un totale di 552, sono stati chiusi attraverso il ricorso alle lettere amministrative.

¹²³ Corte di Giustizia, sentenza del 10 luglio 1980, causa C 37/79, *Anne MarTY SA/Estée Lauder SA*, sentenza del 10 luglio 1980, causa C 254/78, *Procuratore della Repubblica/Giry e Guerlain e altri*, sentenza del 10 luglio 1980, causa C 99/79, *SA Lancôme/Etos BV*.

inconvenienti appaiono, invece, connessi alla mancanza di trasparenza del processo decisionale. Infatti, sebbene la Commissione si fosse impegnata, fin dalla tredicesima relazione annuale sulla politica della concorrenza, a pubblicare il contenuto essenziale degli accordi notificati e la propria intenzione di archiviare il caso mediante l'invio di una lettera amministrativa al fine di raccogliere eventuali osservazioni di soggetti terzi, nel 1991 si é provveduto a una preventiva pubblicazione solo in 5 casi su un totale di 146 casi archiviati mediante l'invio di una lettera amministrativa e, nel 1992, solo in 8 casi su 176.

Progetto di Comunicazione sulla riduzione delle ammende in materia di intese

Nel gennaio 1996 la Commissione ha presentato al Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti un progetto di Comunicazione relativo alla riduzione o all'eliminazione delle sanzioni amministrative, nei casi di intese restrittive della concorrenza in violazione del divieto di cui all'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato, per le imprese che collaborino con la Commissione. Nel progetto, che si ispira a misure adottate dal Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti nel 1978 e 1993, l'interesse dei consumatori alla repressione delle pratiche collusive è considerato prevalente rispetto a quello della piena applicazione delle sanzioni previste dal Regolamento n. 17/62. Su questa base, viene accordato un trattamento privilegiato alle imprese che collaborano con la Commissione consentendo di scoprire e vietare intese illecite. Il progetto prevede tre distinte ipotesi di agevolazione: *esonero totale* da ammende (se la collaborazione precede l'apertura di un'inchiesta della Commissione o interviene in una fase preliminare della stessa, sempreché l'impresa beneficiaria sia la prima a collaborare fornendo un relazione precisa e non abbia svolto un ruolo primario nell'ambito dell'intesa); *notevole riduzione*, pari ad almeno la metà dell'ammenda altrimenti inflitta (se la collaborazione interviene nella prima fase degli accertamenti svolti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 14 del Regolamento n. 17/62, sempreché l'impresa beneficiaria sia la prima a collaborare fornendo un relazione completa e non abbia svolto un ruolo primario nell'ambito dell'intesa); *riduzione significativa* dell'ammenda altrimenti inflitta, in misura variabile (qualora, in via residuale, l'impresa sia la prima a collaborare, o collabori comunque prima che sia emessa una comunicazione degli addebiti ovvero, dopo tale evento, riconosca tali addebiti). In ogni caso, secondo il progetto di Comunicazione, la decisione di esenzione o riduzione dell'ammenda verrà presa unitamente alla decisione finale della Commissione e le imprese beneficiarie saranno menzionate come parti dell'intesa (che sarà comunque nulla) e come collaboratrici della Commissione.

Accordi bilaterali e meccanismi multilaterali di risoluzione di controversie

Nel settembre 1995, in una riunione speciale del Comitato consultivo in materia di intese e posizioni dominanti veniva presentato un documento relativo a "La politica della concorrenza nel nuovo ordine del

commercio mondiale: rafforzamento delle norme e della cooperazione a livello internazionale", redatto da un gruppo di esperti su richiesta del Commissario Van Miert. Il rapporto non é un documento ufficiale e rappresenta esclusivamente le posizioni degli autori (Ulrich Immenga dell'Università di Gottinga, Frédéric Jenny del Consiglio della Concorrenza francese, Ernst-Ulrich Petersmann dell'Università di San Gallo). Pur riconoscendo che negli ultimi cinquant'anni si é assistito a una sensibile riduzione delle barriere tariffarie che ha consentito una sostanziale crescita del commercio mondiale, il documento evidenzia che l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza nei rapporti internazionali rimane ancora insufficiente. In particolare, esistono numerose problematiche concorrenziali non coperte dalle normative nazionali, quali i cartelli all'esportazione, o non adatte a essere affrontate dalle singole autorità nazionali, quali le intese internazionali e gli abusi di posizione dominante realizzati su una pluralità di mercati. Inoltre, la disciplina della concorrenza può presentare sostanziali differenze e un diverso rigore nell'applicazione nei vari paesi. Il documento rileva che, per quanto concerne l'Unione Europea, l'esperienza di cooperazione tra le autorità della concorrenza degli Stati membri si é sviluppata quasi esclusivamente in merito all'applicazione della normativa comunitaria, mentre é ancora scarsa la cooperazione con riferimento a casi di applicazione delle normative nazionali.

Alla luce di tali considerazioni, il documento indica una serie di strumenti teoricamente a disposizione per favorire una più vasta cooperazione tra paesi nella repressione dei comportamenti anticoncorrenziali a livello internazionale.

La prima opzione, che gli stessi autori indicano come non realizzabile nel breve periodo, consiste nell'istituzione di un'Autorità antitrust mondiale, con il compito di applicare un codice internazionale della concorrenza. Gli autori evidenziano l'esistenza di diversi ostacoli a questo riguardo, quali l'insufficiente convergenza tra le normative nazionali a tutela della concorrenza e la necessità di instaurare un clima di fiducia reciproca che non potrebbe che essere il frutto di una lunga e intensa collaborazione in materia di antitrust.

Diversamente, gli autori ritengono che dovrebbe essere fin d'ora promossa la diffusione di accordi bilaterali di cooperazione tra autorità della concorrenza e la predisposizione di un sistema di accordi multilaterali in materia di concorrenza accompagnati da una struttura volta a ricomporre eventuali controversie¹²⁴. Tali opzioni vengono presentate come complementari. Un paese potrebbe, infatti, voler

¹²⁴ L'opzione di formulare regole omogenee di concorrenza é stata presa in considerazione anche in accordi ufficiali dell'Organizzazione mondiale per il commercio (WTO).

mantenere relazioni bilaterali con alcuni paesi, pur partecipando a un accordo multilaterale con un gruppo di paesi con cui condivide determinati interessi.

In merito alla cooperazione bilaterale gli autori, auspicando un incremento del numero degli accordi in vigore, raccomandano in particolare una più estesa applicazione del principio di "positive comity", introdotto per la prima volta nell'accordo di collaborazione tra Unione Europea e Stati Uniti in materia di concorrenza¹²⁵. Esso consiste nell'impegno di un'autorità nazionale richiesta da un'autorità di un altro paese a reprimere le pratiche delle imprese nazionali suscettibili di esercitare effetti anticoncorrenziali sul territorio del paese richiedente. Il documento non offre, peraltro, risposta a una serie di problematiche relative alla cooperazione bilaterale, riguardanti in particolare lo scambio di informazioni riservate tra autorità di diversi paesi, limitandosi ad auspicare che gli accordi bilaterali vengano perfezionati in modo tale da prevedere la possibilità di scambio di tali informazioni.

Con riferimento alla cooperazione multilaterale, il documento rileva che anzitutto sarebbe necessario individuare i principi minimi in materia di tutela della concorrenza che dovrebbero essere contenuti nelle normative nazionali dei paesi aderenti all'accordo (questi ultimi, secondo gli autori, potrebbero comprendere in una prima fase i paesi dell'OCSE, quelli dell'Europa orientale già legati all'Unione da accordi di stretta collaborazione e alcuni paesi dell'Estremo Oriente, tra cui Corea, Taiwan, Singapore, Hong-Kong). Quindi, potrebbero essere istituiti meccanismi multilaterali di risoluzione delle eventuali controversie tra paesi aderenti all'accordo, in analogia con gli esistenti meccanismi di risoluzione dei conflitti in materia di commercio internazionale. Il documento lascia peraltro aperta una serie di questioni. In particolare, gli attuali meccanismi di risoluzione delle controversie in ambito internazionale vengono attivati e le decisioni vengono dirette nei confronti degli Stati, mentre non risultano disponibili strumenti di sanzione diretta nei confronti degli operatori economici. Non appaiono inoltre chiari i poteri di richiesta di informazioni di cui dovrebbe essere dotato un organismo internazionale e gli obblighi che ne deriverebbero per i soggetti privati.

Assistenza alle autorità antitrust dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale e dei paesi Baltici

I paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO)¹²⁶ e i tre paesi Baltici¹²⁷ sono vincolati da accordi bilaterali con l'Unione Europea (cosiddetti Accordi europei) ad adottare e rafforzare una politica di

¹²⁵ Decisione del Consiglio e della Commissione del 10 aprile 1995, relativa alla conclusione dell'accordo tra le Comunità europee e il Governo degli Stati Uniti d'America in merito all'applicazione delle loro regole di concorrenza, GUCE L 95 del 27 aprile 1995.

¹²⁶ Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Polonia, Ungheria, Bulgaria e Romania.

concorrenza in linea con quella comunitaria, anche in vista di una loro possibile adesione all'UE¹²⁸. In questa prospettiva, il Consiglio europeo di Essen del 1994 aveva richiesto che la Commissione Europea, in collaborazione con le autorità responsabili della concorrenza degli Stati membri, istituisse programmi di formazione e di assistenza tecnica in materia di tutela della concorrenza indirizzati ai funzionari delle autorità antitrust di tali paesi.

Il primo programma comunitario di formazione in ottemperanza al mandato del Consiglio europeo di Essen, a cui hanno preso parte 36 funzionari delle autorità antitrust dei PECO e dei paesi Baltici, é stato realizzato nell'autunno 1995. Ciascun funzionario ha seguito dapprima un corso di formazione collettivo di due settimane presso la Commissione e quindi un corso di formazione di due settimane presso l'autorità della concorrenza di uno Stato membro. Al programma di formazione presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno partecipato funzionari delle autorità antitrust della Repubblica Ceca, della Polonia, della Lituania e della Lettonia.

¹²⁷ Lituania, Lettonia e Estonia.

¹²⁸ Gli Accordi europei con l'Ungheria sono stati pubblicati in GUCE L 347 del 31 dicembre 1993, quelli con la Polonia in GUCE L 348 del 31 dicembre 1993, quelli con la Romania in GUCE L 357 del 31 dicembre 1994, quelli con la Repubblica di Bulgaria in GUCE L 358 del 31 dicembre 1994, quelli con la Repubblica ceca in GUCE L 360 del 31 dicembre 1994, quelli con la Repubblica Slovacca in GUCE L 359 del 31 dicembre 1994. Gli accordi con i paesi Baltici sono stati firmati il 12 giugno 1995.

**Organizzazione per la cooperazione e lo Sviluppo economico
(ocse)**

Nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996, l'OCSE é stato particolarmente attivo nel mettere a confronto le posizioni e le esperienze dei paesi membri sia su problemi di natura trasversale, quali la promozione di un maggior grado di cooperazione internazionale in materia di tutela della concorrenza e i rapporti tra politica della concorrenza e politiche commerciali, che su problemi legati alla promozione della concorrenza in settori regolamentati o in via di liberalizzazione, con particolare riguardo al settore delle telecomunicazioni. Sono state inoltre affrontate anche questioni più specifiche di natura metodologica, riguardanti l'uso della nozione di infrastruttura o risorsa essenziale, il trattamento delle concentrazioni in caso di impresa in fallimento e la valutazione dei miglioramenti di efficienza nei casi di restrizioni della concorrenza di tipo orizzontale. Questi temi sono stati sviluppati nell'ambito delle riunioni del Comitato "Diritto e Politica della concorrenza" e dei suoi gruppi di lavoro, su "Concorrenza e cooperazione internazionale", "Concorrenza e regolamentazione" e "Concorrenza e commercio internazionale". Quest'ultimo gruppo si è riunito più volte congiuntamente al gruppo di lavoro del Comitato "Scambi Internazionali" dell'OCSE per esaminare le questioni relative ai rapporti tra concorrenza e commercio internazionale. Il Comitato "Diritto e politica della concorrenza", oltre a seguire le principali evoluzioni dell'attività di tutela della concorrenza nei diversi paesi dell'OCSE, ha anche promosso la realizzazione di studi e approfondimenti su tematiche specifiche, organizzando numerose tavole rotonde che si sono dimostrate un utile strumento di lavoro per stimolare una aperta discussione tra i delegati dei paesi membri. Alle riunioni partecipano, oltre alle delegazioni dei paesi membri, anche alcuni paesi terzi, in qualità di "osservatori". Si tratta, in linea di principio, di paesi in procinto di acquisire i requisiti per divenire membri dell'Organizzazione (Polonia, Ungheria, Repubblica Slovacca). Esempio, al riguardo, é l'esperienza della Repubblica Ceca, che, da "osservatore", nel novembre 1995 é divenuta il ventiseiesimo membro dell'OCSE.

Il gruppo di lavoro su "Concorrenza e cooperazione internazionale" si è riunito più volte lo scorso anno per delineare proposte di modifica della Raccomandazione del Consiglio del 21 maggio 1986, relativa alla cooperazione tra Stati membri in materia di pratiche anticoncorrenziali che influenzano gli scambi internazionali. La Raccomandazione non presenta carattere vincolante per gli Stati membri e non limita l'esercizio dei poteri che le leggi nazionali conferiscono alle autorità nazionali antitrust, ma suggerisce modalità di collaborazione tra paesi membri nel caso di azioni a tutela della concorrenza che presentano riflessi di carattere internazionale. La nuova Raccomandazione adottata dal Consiglio dei Ministri OCSE nell'estate 1995 é volta a rafforzare gli strumenti di cooperazione e di coordinamento tra le

autorità nazionali. In particolare, essa prevede che, allorché un procedimento rischi di influenzare "importanti interessi" di un altro paese, l'autorità nazionale precedente notifichi al paese coinvolto l'esistenza dell'indagine e tenga in considerazione le osservazioni presentate dallo stesso; inoltre, qualora il comportamento di imprese di un determinato paese sia suscettibile di incidere "importanti interessi" di un altro paese, l'autorità antitrust di quest'ultimo paese può trasmettere le sue valutazioni all'autorità del paese al quale appartengono le imprese coinvolte. Il documento raccomanda, infine, di coordinare l'azione amministrativa delle diverse autorità, che restano, peraltro, vincolate alla disciplina interna in materia di scambio di informazioni confidenziali.

Nell'ambito delle riunioni congiunte con il gruppo di lavoro del Comitato "Scambi Internazionali" sono stati affrontate tematiche comuni alla politica della concorrenza e a quella commerciale. In questo contesto, nel marzo 1995, è stata discussa l'opportunità di redigere un codice internazionale antitrust sulla base dello studio in materia di pratiche anticoncorrenziali e liberalizzazione commerciale redatto dal professor Joel Davidow del Mason University International Institute. Dalla discussione é emersa la convinzione che, allo stato attuale, l'obiettivo di garantire un'efficiente e uniforme applicazione della legislazione antitrust può essere perseguito anche attraverso accordi bilaterali o multilaterali.

Nel maggio 1995, i due gruppi di lavoro hanno invece organizzato una tavola rotonda sul tema delle Conferenze Marittime. Le Conferenze Marittime, che riuniscono trasportatori e armatori al fine di assicurare servizi internazionali di linea per il trasporto di merci e evitare forti oscillazioni dei prezzi e delle capacità disponibili, sono generalmente esentate dall'applicazione della legislazione antitrust nei paesi OCSE e anche nell'Unione Europea (Regolamento CEE n. 4086/86). Alcuni dati (quali la riduzione della quota di mercato delle Conferenze e la persistenza di un eccesso di capacità produttiva) fanno però ritenere che l'eliminazione delle Conferenze potrebbe determinare l'uscita dal mercato delle compagnie inefficienti e la razionalizzazione di tutta l'industria di settore. Il dibattito ha quindi messo in luce la necessità di verificare l'effettiva funzione svolta da questi organismi e la fondatezza delle esenzioni di cui godono.

Sempre nell'ambito dei lavori di approfondimento delle tematiche relative ai rapporti tra normativa della concorrenza e scambi internazionali, il Comitato ha autorizzato la pubblicazione dello studio diretto dal professor Barry Hawk, della Fordham University, contenente una analisi comparata della normativa antitrust di vari paesi OCSE. Nella stessa data si è svolta inoltre una tavola rotonda sul tema della pratiche di acquisto delle imprese operanti nella fornitura di servizi di pubblica utilità. Nel corso del dibattito é emerso che raramente tali imprese possono definirsi monopsonistiche, dal momento che i mercato interessati sono frequentemente caratterizzati da dimensioni più ampie di quelle nazionali. In questo

contesto, le normative sugli appalti perseguono l'obiettivo di garantire la trasparenza delle pratiche di acquisto della pubblica amministrazione, piuttosto che impedire i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese.

Nel corso del 1995 e nei primi mesi del 1996, il gruppo "Concorrenza e regolamentazione" ha organizzato varie tavole rotonde su temi di particolare attualità, quali la liberalizzazione della telefonia locale e di lunga distanza e le comunicazioni satellitari. Nel novembre 1995, il dibattito si è concentrato sull'evoluzione registrata nei diversi sistemi nazionali in merito all'adozione di politiche di liberalizzazione dei servizi di telefonia vocale, ponendo in evidenza una generale tendenza verso l'introduzione di meccanismi concorrenziali e la modificazione dei precedenti assetti regolamentativi, pur in presenza di un diverso grado di apertura dei mercati. In ordine alle prospettive concorrenziali nei servizi di comunicazione via satellite è emersa la necessità di introdurre maggiore concorrenza nel mercato della capacità trasmissiva, modificando gli attuali assetti regolamentativi che assegnano privilegi ingiustificati alle organizzazioni satellitari intergovernative e un ruolo improprio ai gestori delle reti pubbliche commutate. In questo contesto è stato proposto di mutare l'assetto societario e proprietario di queste organizzazioni, scorporandone e privatizzandone le principali linee di attività.

Nel febbraio 1996 è stata discussa la rilevanza per l'attività di tutela della concorrenza della nozione di infrastruttura o risorsa essenziale, con riferimento al diverso ruolo svolto dalla corrispondente dottrina negli Stati Uniti e nell'Unione Europea. In particolare è stata evidenziata l'importanza di tale dottrina nei processi di liberalizzazione, sottolineando nello stesso tempo la necessità di una attenta valutazione delle sue implicazioni statiche e dinamiche, per evitarne improprie generalizzazioni. In una nota della delegazione italiana sono state illustrate le fattispecie antitrust in cui l'Autorità garante della concorrenza ha fatto riferimento a tale nozione.

Infine, alcune tavole rotonde sono state dedicate a tematiche più particolari, quali i rapporti tra concorrenza e tutela dell'ambiente (a proposito dei quali sono stati citati casi legati ai mercati dello smaltimento dei rifiuti e del riciclaggio).

Nel maggio 1995 il dibattito sul tema della *failing firm defense* è stato volto ad approfondire se e a quali condizioni, nei vari contesti normativi, possa essere autorizzata una concentrazione altrimenti vietata qualora l'impresa acquisita sia in via di fallimento. È stata, inoltre, analizzata la recente decisione comunitaria "Kali and Salz/MdK/Treuhand" con la quale la Commissione ha applicato la "failing firm defense" anche in assenza di una previsione esplicita nel Regolamento (CEE) del Consiglio n. 4064/89, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese.

Nel novembre 1995, la discussione si è concentrata sul rilievo che i possibili miglioramenti di efficienza possono rivestire nella valutazione delle restrizioni orizzontali della concorrenza (intese e concentrazioni). Il confronto internazionale ha evidenziato che nella maggior parte dei paesi è prevista la possibilità di una compensazione tra gli effetti negativi di riduzione della concorrenza e gli effetti positivi dell'eventuale aumento di efficienza risultanti da un'operazione di concentrazione a condizione comunque che i consumatori traggano dei benefici da quest'ultima; nella normativa comunitaria e in quella italiana, peraltro, i miglioramenti di efficienza non possono consentire l'autorizzazione di una concentrazione altrimenti vietata. Una relazione presentata dalla delegazione italiana ha posto in evidenza tali peculiarità e ha sottolineato che la disciplina italiana in materia di intese, in linea con quanto previsto in sede comunitaria, permette invece di tener conto dei miglioramenti di efficienza, a condizione che questi abbiano effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori.

**Conferenza delle nazioni unite per il commercio e lo sviluppo
(unctad)**

Nel novembre 1995 l'Autorità ha rappresentato l'Italia alla Terza conferenza delle Nazioni Unite per la revisione dei principi e delle regole in materia di controllo delle pratiche commerciali restrittive che si è tenuta sotto gli auspici dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nel commercio internazionale e nello sviluppo economico¹²⁹.

La Conferenza è la terza di una serie di riunioni quinquennali finalizzate all'esame periodico del lavoro svolto su base permanente dal Gruppo intergovernativo di esperti, che si riunisce annualmente a Ginevra, e dal Segretariato dell'UNCTAD, nonché alla verifica della validità dei principi e delle regole in materia di controllo delle pratiche commerciali restrittive. Si tratta di un momento particolarmente importante dell'attività istituzionale dell'UNCTAD, soprattutto in considerazione del fatto che le decisioni adottate nel corso della Conferenza impegneranno formalmente indirizzi, obiettivi e contenuti del lavoro che il Segretariato e il gruppo intergovernativo di esperti saranno chiamati a svolgere nei prossimi anni. Le attività del Segretariato e del Gruppo di esperti sono particolarmente utili nel campo della formazione e

¹²⁹ Si tratta di un insieme di regole e principi di riferimento in nessun modo vincolanti per i paesi firmatari. Essi riguardano, in particolare, il monitoraggio delle pratiche restrittive della concorrenza che influenzano in maniera negativa il commercio internazionale e la crescita economica dei paesi in via di sviluppo.

dell'assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo per favorire e facilitare l'adozione e la corretta applicazione di normative a tutela della concorrenza.

Durante la Conferenza sono stati discussi i risultati di una serie di ricerche intraprese dal Segretariato dell'UNCTAD in attuazione delle indicazioni ricevute dal Gruppo intergovernativo di esperti ed è stata redatta una relazione conclusiva sintetizzante le linee guida di riferimento per le attività future del Gruppo di esperti e del Segretariato. In ordine ai documenti presentati dal Segretariato, relativi a temi attinenti al controllo delle pratiche restrittive della concorrenza e all'interrelazione fra le attività di tutela e promozione della concorrenza e altre forme di regolamentazione economica, la Conferenza ha preso atto che, pur con alcuni limiti derivanti dalle metodologie analitiche utilizzate e dalle limitate risorse disponibili, essi costituiscono un utile punto di riferimento che facilita lo scambio di informazioni e la cooperazione fra le diverse nazioni, in particolare fra i paesi in via di sviluppo e in transizione e i paesi sviluppati.

Nella risoluzione finale, adottata all'unanimità, sono contenute una serie di richieste indirizzate al Segretariato, al Gruppo di esperti, ai paesi membri, nonché in ultimo all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La risoluzione, che ha particolare rilevanza nell'ambito dei lavori di preparazione della Nona Conferenza dell'UNCTAD, chiede fra l'altro al Segretariato di effettuare un riscontro dei programmi di cooperazione e assistenza tecnica sinora svolti in materia di politica della concorrenza, con l'obiettivo di rafforzarne l'efficacia; al Gruppo di esperti di analizzare i processi di armonizzazione delle normative nazionali a tutela della concorrenza e individuare le pratiche restrittive della concorrenza suscettibili di influenzare la crescita economica dei paesi in via di sviluppo o in transizione; ai paesi membri di rendere disponibili ulteriori risorse finanziarie, affinché si possa garantire un'efficace realizzazione dei programmi di assistenza tecnica intrapresi dal Segretariato; e all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di convocare per l'anno 2000 una quarta Conferenza per la revisione degli accordi sui principi e le regole in materia di concorrenza.

Parte Terza

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

4

Decisioni dell'autorità in materia di pubblicità ingannevole

Dati di sintesi

Confermando una tendenza che dall'entrata in vigore delle norme in materia di pubblicità ingannevole è risultata costante, anche nel 1995 l'attività svolta dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74 ha registrato un consistente incremento rispetto all'anno precedente. Le decisioni assunte dal 1° gennaio al 31 dicembre 1995 sono state 241 (circa cinquanta più che nell'anno precedente). In 169 casi è stata rilevata una violazione del decreto. In 63 casi l'Autorità ha disposto, oltre alla cessazione dei messaggi ingannevoli, la pubblicazione da parte dell'operatore pubblicitario di un estratto del provvedimento o di una dichiarazione rettificativa. In 72 casi l'Autorità ha ritenuto non sussistente la violazione denunciata. Alle decisioni vanno aggiunte quelle ipotesi in cui l'Autorità, ritenuto che la segnalazione fosse gravemente e definitivamente incompleta, riguardasse competenze estranee a quelle contemplate nel decreto legislativo ovvero provenisse da soggetti non legittimati, non ha avviato un procedimento e ha archiviato il caso, dandone comunicazione ai soggetti segnalanti. Dal 1° gennaio al 31 marzo 1996, l'Autorità ha adottato 108 decisioni, riscontrando in 74 casi violazioni del divieto di pubblicità ingannevole.

Il panorama dei soggetti che hanno richiesto l'intervento dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/1992 è vario, comprendendo tutte le categorie di coloro che sono legittimati a segnalare ipotesi di pubblicità ingannevole. Con riferimento ai 241 casi sui quali l'Autorità si è pronunciata nel 1995, sono 90 le segnalazioni di singoli consumatori, 48 quelle di associazioni dei consumatori, 40 quelle di singoli concorrenti, 21 quelle delle associazioni di categoria, 32 quelle inoltrate da pubbliche amministrazioni. Nei restanti 10 casi, segnalazioni relative a una medesima fattispecie sono pervenute da soggetti appartenenti a differenti categorie.

Rispetto all'anno precedente si è verificato un netto incremento del numero di segnalazioni presentate da singoli consumatori, mentre quelle inoltrate da concorrenti, associazioni professionali o imprenditoriali e pubbliche amministrazioni sono essenzialmente stabili o registrano aumenti di ridotta entità. Sono invece diminuite, anche in assoluto, le segnalazioni presentate dalle associazioni dei consumatori. Se si tiene conto del fatto che anche tra le segnalazioni archiviate vi è una prevalenza di quelle inoltrate da singoli consumatori, si colgono i segni di un tendenziale spostamento, per quanto concerne l'iniziativa nelle azioni a tutela della correttezza pubblicitaria, dagli operatori professionali e specializzati al pubblico dei consumatori. Tale evoluzione, favorita dalla cura costante che l'Autorità

dedica all'informazione sull'attività condotta, cui fa riscontro la preziosa attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, denota l'avvio di un processo di acquisizione, da parte dei consumatori, di una superiore coscienza dei propri diritti rispetto all'offerta di beni e servizi. Ancora una volta si deve sottolineare come la competenza in materia di pubblicità ingannevole consenta di condurre un'esperienza, non usuale nel nostro Paese, di dialogo diretto tra l'istituzione e i consumatori. Se si considera l'incremento del numero di violazioni accertate, si coglie anche un processo di affinamento delle istanze provenienti dal pubblico.

Dall'analisi dei casi trattati emerge un numero crescente di settori merceologici interessati dall'intervento dell'Autorità. Alle tipologie già note (in particolare, pubblicità nell'ambito delle vendite per corrispondenza, pubblicità di istituti di istruzione, di prodotti cosmetici e di alimentari), si sono affiancati, ad esempio, numerosi casi relativi a pubblicità di prodotti e servizi di carattere esoterico. Si rileva invece una netta diminuzione delle segnalazioni relative ai bollettini di abbonamento strutturati in modo da apparire comunicazioni provenienti da pubbliche amministrazioni. Si può presumere che, anche grazie agli interventi effettuati dell'Autorità negli anni passati, i destinatari di simili annunci - essenzialmente piccoli operatori economici - siano stati resi più avvertiti, manifestando di conseguenza una minore urgenza di tutela. Di fatto, tra i fini di una rigorosa vigilanza contro la pubblicità ingannevole vi è anche quello di operare come generale strumento di educazione del mercato all'autotutela contro le comunicazioni promozionali scorrette.

I principi interpretativi utilizzati

L'interpretazione della nozione di pubblicità. I mezzi di diffusione dei messaggi

Come negli anni precedenti, l'insieme dei mezzi attraverso cui sono stati diffusi i messaggi pubblicitari analizzati è estremamente diversificato, con prevalenza della stampa, degli stampati in genere (dépliants, volantini, opuscoli) e delle comunicazioni effettuate tramite il servizio postale. In due sole ipotesi (BRACCIALE DELLA SALUTE; SAI T CONSORZIO COOPERATIVE) i messaggi denunciati erano stati trasmessi attraverso il mezzo radiofonico. In un caso, l'Autorità ha valutato come messaggio pubblicitario una promozione attuata attraverso comunicazione telefonica diretta ai destinatari (S.B.F. ITALIA). Non si è ancora ricevuta alcuna segnalazione di pubblicità ricevute dai destinatari attraverso i nuovi mezzi interattivi (Videotel, Internet e così via), anche se si può prevedere che il rapido sviluppo di questi ultimi possa aprire nuovi ambiti di intervento.

Interpretazione della nozione di pubblicità ingannevole. Obblighi positivi di informazione

In linea con un orientamento consolidato, l'Autorità ha ritenuto che l'ingannevolezza di un messaggio, recante informazioni di per sé veritiere, può discendere da omissioni, relative a profili di carattere determinante al fine di una corretta percezione del contenuto del messaggio nel suo complesso. In base a tale principio, è stata ad esempio ritenuta ingannevole la comunicazione inviata per posta da un istituto di credito, nella quale, richiamando - senza specificazioni che ne consentissero la precisa individuazione - recenti disposizioni di legge in virtù delle quali non sarà più possibile riscuotere per contanti presso gli uffici postali le pensioni erogate dal Tesoro, si promuoveva l'accredito presso il medesimo istituto di credito. La comunicazione ometteva di chiarire come le richiamate disposizioni di legge e i successivi regolamenti prevedano che il pagamento delle pensioni possa avvenire "mediante accreditamento su conto corrente postale ovvero secondo gli altri mezzi di pagamento disponibili presso i circuiti bancario e postale". Tacendo la possibilità di una riscossione attraverso un accreditamento in conto corrente postale, il messaggio lasciava intendere che l'unica alternativa alla non più possibile riscossione in contanti fosse rappresentata dall'accredito su conto corrente bancario (ACCREDITO PENSIONE BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA). Il principio è stato applicato anche con riferimento a forme di promozione attuate attraverso la promessa di soggiorni gratuiti, nelle quali non si precisava che una rilevante parte delle spese restava a carico del consumatore.

Fattispecie di pubblicità ingannevole

Maghi e oggetti esoterici

Nell'anno trascorso è stato registrato un notevole incremento dei procedimenti riguardanti messaggi pubblicitari relativi ai servizi di maghi, occultisti e simili, e ai prodotti connessi con la sfera dell'esoterismo. Come si comprende, si tratta di un settore assai delicato in quanto tali prodotti o servizi e le relative pubblicità, sebbene possano apparire palesemente ingannevoli alla media dei consumatori, godono di un vasto mercato costituito da soggetti predisposti a prestare fede all'esistenza di fenomeni paranormali e, più in generale, a fenomeni quali quelli su cui si basano la chiaroveggenza, la cartomanzia e l'astrologia. Nell'esaminare tali messaggi, l'Autorità non ha considerato di per sé illecita la promozione dei suddetti prodotti e servizi, quando essi siano qualificati dall'interazione fra operatore esoterico e fruitore, tenendo conto che essa fa appello a preesistenti componenti di irrazionalità e ha a oggetto prestazioni di cui non è accertabile in termini generalizzati l'efficacia. Si è ritenuto opportuno sottoporre a un giudizio di ingannevolezza la pubblicità di prodotti quali talismani, erbe magiche e oggetti analoghi, nella misura in cui, facendo leva su situazioni soggettive di insicurezza, ansietà e timore di pericoli e sul desiderio dei destinatari di trovare soluzione a problemi esistenziali, di lavoro o di salute, essa mira ad accreditare una specifica efficacia propiziatoria degli oggetti promossi, nella loro materialità, attribuendo a

essi caratteristiche ed effetti inverosimili, che non trovano riscontro nella realtà, ma solo nella credulità dei destinatari (Divino Otelma; Iole Famosa sensitiva; Mago Atanus; Regina delle stelle; M & M Operatori Esoterici; Gianna Marchetti Sensitiva; Maria Pannone sensitiva; Giacomini operatore esoterico).

False offerte di lavoro

Un fenomeno che sta assumendo proporzioni allarmanti, a giudicare dalla frequenza crescente con cui pervengono segnalazioni all'Autorità, è quello dei messaggi che pubblicizzano corsi di istruzione o formazione professionale a pagamento, conformati a guisa di offerte di lavoro, talvolta inseriti nelle relative rubriche dei quotidiani ovvero tendenti a far ritenere che l'adesione sia garanzia di inserimento in un'attività lavorativa. In queste ipotesi, l'Autorità ha spesso applicato congiuntamente l'articolo 2, lettera b) e l'articolo 4, comma 1, considerando simili annunci pubblicità mascherata e mendace nel contenuto (L'INFANZIA; ACCADEMIA DEL MASSAGGIO; A.N.A.C.I. CORSO PER AMMINISTRATORI; A.N.AMM.I. CORSO PER AMMINISTRATORI; OFFERTE DI LAVORO; ISTITUTO ETAI DETECTIVE; NEW STARS MEDIA; ISAP; SIST; I.N.SE.FO.; ISED).

Operazioni di finanziamento

In due ipotesi l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi pubblicitari diffusi da società finanziarie, in quanto da essi non apparivano chiari i costi dei finanziamenti offerti. In entrambi i casi oggetto di valutazione sono stati volantini in cui si promettevano prestiti a condizioni apparentemente assai favorevoli, con formulazioni analoghe, incentrate su esempi non corrispondenti alla realtà dei fatti. Si faceva, inoltre, improprio riferimento a disposizioni legislative (Sa.Ro. Servizi finanziari; Marfin Finanziamenti). In alcuni casi, l'Autorità ha valutato la trasparenza delle operazioni di finanziamento riguardanti offerte di acquisto a rate di autovetture, pervenendo in un caso alla pronuncia di ingannevolezza (Concessionaria Ford-Autosas). Esenti da censure sono invece stati altri messaggi del medesimo genere (Peugeot; Renault Finanziamento Zero; Concessionari FIAT).

Ancora sotto il profilo della completezza e trasparenza delle informazioni concernenti i termini economici dell'operazione sono stati valutati come ingannevoli messaggi che promuovevano polizze assicurative (Nuova Tirrena Assicurazioni; Polizza Toro Assicurazioni). In queste ipotesi l'Autorità ha ritenuto, tra l'altro, potenziali fonti di ingannevolezza i richiami alla legge sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari, laddove tendenti ad accreditare un'immagine di specialità delle imprese promosse mentre all'osservanza della legge citata sono tenuti tutti i soggetti che esercitano attività finanziarie.

Centri estetici e trattamenti anticellulite

Così come già avvenuto negli anni precedenti, diversi procedimenti hanno riguardato messaggi pubblicitari relativi a centri di trattamento estetico e dimagrante che fornivano indefinite "garanzie" di risultati (Trico Hair System; Figurella; Becos Club; Eliana Monti II; Centri Svenson). Numerose sono state anche le pubblicità di trattamenti anticellulite considerate ingannevoli dall'Autorità perché inducevano in errore sui risultati ottenibili con quel tipo di prodotto (Méthode Jean Piaubert Anticellulite; Kelemata Anticellulite; Orlane Anticellulite; Collistar Anticellulite; Venus Anticellulite).

Operatori circensi

In due ipotesi l'Autorità, su segnalazione dell'Ente Nazionale Circhi (BIGLIETTI OMAGGIO ROLANDO ORFEI; CODA PRIN CIRCO EQUESTRE), è intervenuta nei confronti di messaggi che pubblicizzavano circhi equestri. In entrambi i casi la denuncia sottolineava, oltre ad aspetti di più comune riscontro nell'attività dell'Autorità, la non coincidenza tra il richiamo, contenuto nella pubblicità, a cognomi prestigiosi nel settore (rispettivamente, Orfei e Togni), e la reale titolarità e denominazione del circo pubblicizzato. L'Autorità ha osservato che, nella promozione di uno spettacolo circense, l'utilizzo di un nome particolarmente noto non costituisce un inganno per lo spettatore nella misura in cui esso sia congruo in rapporto alla prestazione effettuata nello spettacolo dal soggetto portatore di tale nome. Tale rapporto di congruità deve essere valutato considerando gli aspetti sia quantitativi sia qualitativi dell'apporto del singolo, apporto che comunque non può essere enfatizzato sino al punto di sovrapporlo all'identità dell'impresa che produce l'esibizione artistica. Nei casi analizzati, in cui l'Autorità ha adottato un giudizio di ingannevolezza, Rolando Orfei e Wanet Togni avevano effettivamente un rapporto di collaborazione con i circhi rispettivamente pubblicizzati (la cui denominazione era, in realtà, Circo Buks e Circo Nazionale Italia), riguardante però profili limitati, senza che la parzialità del loro apporto emergesse dal tenore dei messaggi pubblicitari.

Vacanze-premio

Come già accennato, l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni in relazione a messaggi che, nell'ambito della promozione di vari prodotti, promettevano vacanze-premio. L'ingannevolezza di tali messaggi è stata individuata, in particolare, con riferimento alla circostanza che essi non specificavano che parte rilevante delle spese - tra cui, ad esempio, quelle per il viaggio e per il vitto- rimaneva a carico dell'utente. In queste ipotesi, generalmente l'equivoco veniva generato dall'uso del termine "soggiorno", senza ulteriori specificazioni (ACANZABICOVER; S.B.F. ITALIA; EMME CI).

Servizi turistici

L'analisi di messaggi pubblicitari relativi a offerte di servizi turistici ha rivelato in diversi casi inesattezze e carenza di informazioni rilevanti. E' stata così ritenuta ingannevole la pubblicità di villaggi turistici in cui si prometteva assistenza ai bambini dei soggiornanti, senza alcuna precisazione circa la natura di tale assistenza (MINICLUB VALTUR); quella di un albergo definito di categoria "tre stelle", mentre in realtà era "a una stella" (EDEN VIAGGI); quella di un albergo ubicato nell'isola di Guadalupa la cui descrizione non trovava corrispondenza nelle effettive caratteristiche dello stesso (JET TOURS ITALIA). Sono state invece ritenute non ingannevoli la pubblicità di un albergo effettivamente di lusso e dotato dei numerosi servizi prospettati, ritenendosi che la frase "la struttura alberghiera ... più prestigiosa della regione" fosse da considerare come una generica definizione di pregio, tra l'altro giustificata dalla circostanza che l'albergo risultava consigliato da tutte le guide (HOTEL FEDERICO II), e quella di un albergo che effettivamente disponeva dei servizi e delle caratteristiche promette (TERMAR).

Giochi finanziari

Una tipologia di messaggi giunta all'esame dell'Autorità è quella riguardante giochi il cui funzionamento ricorda le cosiddette catene di S. Antonio, nei quali un meccanismo di versamenti in denaro che si riproduce a cascata dovrebbe consentire a coloro che via via raggiungono il vertice di guadagnare ingenti somme. In queste ipotesi, non rientra nelle competenze dell'Autorità giudicare la correttezza dei meccanismi di tali giochi; possono tuttavia essere valutate come ingannevoli le modalità con cui essi vengono pubblicizzati, nelle ipotesi in cui i destinatari non vengano posti in condizione di considerare l'alea, venendo loro prospettati guadagni certi (JOKER 88; G.G.T. GIOCO FINANZIARIO; S.G.A. PROMOCONTATTO GIOCOFULL).

Applicazione dell'articolo 4, comma 1 (Trasparenza della pubblicità)

Come sempre, sono stati numerosi gli interventi in applicazione dell'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo, nell'ambito dei quali sono stati confermati i criteri interpretativi adottati negli anni precedenti. Oltre a considerare in contrasto con la normativa forme di pubblicità redazionale non chiaramente riconoscibile come tale, quale che fosse il mezzo di diffusione (ASITA; CONSORZIO LA ROSA-INVESTIGAZIONE SAS; SELEZIONE DAL READER'S DIGEST-BANCA NAZIONALE DELL'AGRICOLTURA; CANALE VERDE ARNOCANALI; GUIDA PENSIONI EPOCA), l'Autorità ha confermato l'applicazione dell'articolo 4 all'ipotesi di messaggi inviati per posta ai consumatori e conformati in modo da trarre in inganno circa la loro provenienza o la natura della prestazione offerta (ABBONAMENTO ARTIGIANATO FLASH; RCS LIBRI & GRANDI OPERE; DISTRIBUZIONE NEW IDEA).

In un caso l'Autorità ha ritenuto pubblicità mascherata da informazione giornalistica la trasmissione integrale da parte di una rete RAI, nell'ambito di un programma di cultura e attualità, di un filmato promozionale distribuito dalla FIAT. Il servizio televisivo in questione iniziava con alcune scene del film di Dino Risi "Il sorpasso", e passava poi all'inquadratura di una nuova autovettura, ripresa da varie angolazioni e con dovizia di particolari attinenti al peculiare *design* della stessa, in un contesto suggestivo e accattivante. L'unico apporto aggiuntivo attribuibile alla redazione giornalistica era costituito da una musica di sottofondo che accompagnava il filmato (ARCHETTA/FIAT).

Nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 4, comma 1, l'Autorità si è trovata a trattare diversi casi di *product placement* relativi a esibizioni di pacchetti di sigarette, con marchi riconoscibili, all'interno di sequenze di film trasmessi in televisione. Attenendosi a un orientamento adottato già a partire dal 1993, con la decisione "Un Commissario a Roma" l'Autorità ha affermato che la rappresentazione artificiosa e non giustificata di marchi e segni distintivi, al di fuori di esigenze narrative, costituisce una fattispecie di messaggio pubblicitario ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 e che la pubblicità indiretta o *product placement* all'interno di forme di comunicazione di massa rappresenta una fattispecie di messaggio pubblicitario illecito per l'assenza di trasparenza e di riconoscibilità. Nei casi trattati è stata negata qualsivoglia valenza artistico-narrativa alle rappresentazioni dei pacchetti di sigarette, trovandosi non giustificata, pur in mancanza di una ripetitività delle scene o di un particolare indugio della macchina da presa, la innaturale gestualità utilizzata nel maneggiarli (MURATTI COLLEGE; MARLBORO-RAI). Rilevante, a tale proposito, è stata ritenuta, ad esempio, la circostanza che in entrambe le sequenze del film "College" nelle quali la protagonista estraeva il pacchetto di sigarette, questo non fosse preso in modo usuale, bensì tenuto dai lati esterni, con il chiaro fine di rendere leggibile la marca del prodotto; in una scena, la protagonista era costretta a tenere innaturalmente con una stessa mano il pacchetto di sigarette e la borsetta, pur di mettere in mostra il dorso del pacchetto.

Utilizzazione pubblicitaria di marchi di prodotti da fumo

Un problema posto all'esame dell'Autorità è se l'uso di marchi di sigarette per prodotti diversi (capi di abbigliamento, caschi per motocicletta, motociclette e così via) o nel quadro di iniziative indirettamente promozionali intraprese dalla stessa impresa produttrice delle sigarette, debba essere considerato pubblicità non trasparente. Nei casi esaminati, l'Autorità, attenendosi anche alle valutazioni contenute in una recente sentenza della Cassazione a Sezioni Unite¹³⁰, ha riconosciuto che l'uso di noti marchi di

¹³⁰ Sentenza 6 ottobre 1995, n. 10508.

sigarette produce un effetto pubblicitario in favore di tali prodotti. In determinati casi - in cui il marchio di sigarette viene accostato con pari dignità a un altro marchio - tali effetti coesistono con quelli promozionali relativi al prodotto diverso dalle sigarette (Marchio Marlboro Helmets; Aprilia Chesterfield; Jeans Chesterfield), mentre in altri - in cui il marchio riproduce pedissequamente la grafica della confezione delle sigarette e viene utilizzato in maniera del tutto preponderante rispetto agli altri marchi - si deve ritenere di essere di fronte a una vera e propria pubblicità di sigarette (Marlboro Bieffe). Una forma di pubblicità di immagine dell'impresa produttrice di sigarette è stata poi ritenuta l'utilizzazione di un marchio in testa a un calendario di eventi culturali non sponsorizzati dall'impresa stessa (Marchio Philip Morris). In tutte queste ipotesi l'Autorità ha ritenuto che gli effetti promozionali, diretti o indiretti, in favore delle sigarette si producano comunque palesemente, non integrandosi dunque una violazione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92. Tale norma evidenzia, infatti, la necessità di rendere palese la natura di un messaggio promozionale, al fine di tenerla chiaramente distinta da altre forme di comunicazione prive di finalità commerciali. In un caso (Rothmans Publications), il richiamo, nell'ambito del messaggio, alla sola parte verbale del marchio di sigarette e la sua integrazione con altri marchi, ha indotto l'Autorità a negare anche la produzione di un effetto pubblicitario indiretto in favore delle sigarette.

Infine, in un'ipotesi in cui una nota impresa produttrice di sigarette invitava a contattarla in merito alle migliori soluzioni del problema della convivenza tra fumatori e non, l'Autorità ha ritenuto che ci si trovasse in presenza di una comunicazione di impresa di natura non pubblicitaria (PHILIP MORRIS EUROPE).

Applicazione dell'articolo 4, comma 2, relativo all'uso di espressioni quali "garanzia", "garantito" e simili

In numerosi casi l'Autorità ha sanzionato generiche promesse di garanzia, in violazione dell'articolo 4, comma 2 del decreto (HOLIDAY AUTOS ITALIA-DOLLARO EXPRESS; INTERNATIONAL COMPUTER TECHNOLOGY; PANAPHONE; ECD ANANAS; FIGURELLA; ELIANA MONTI II; WALDECO INTERNATIONAL). Nell'offerta pubblicitaria l'operatore economico che propone l'acquisto di un bene o di un servizio e promette di "garantire" l'acquirente, prospetta l'esistenza di un'obbligazione sussidiaria a proprio carico volta a tutelare l'acquirente da eventi negativi connessi all'oggetto della compravendita o al servizio prestato. L'uso del termine "garanzia" non può considerarsi corretto quando questa si riferisca in realtà alla garanzia già prevista per legge; parimenti, esso deve ritenersi legittimo solo qualora il fornitore si assuma realmente l'obbligo di sollevare l'acquirente dalla negativa conseguenza della non conformità del prodotto o del servizio alle qualità prospettate o ai risultati promessi.

Applicazione dell'articolo 5 (Prodotti pericolosi)

Più numerosi che negli anni precedenti sono stati i casi decisi in applicazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92, a dimostrazione del fatto che i soggetti legittimati a effettuare segnalazioni all'Autorità hanno ormai conoscenza anche di quelle parti del decreto legislativo che propongono aspetti peculiari di ingannevolezza dei messaggi. Diverse decisioni in questo settore hanno riguardato tipologie di messaggi piuttosto diffuse, in cui l'applicazione della norma sui prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza è avvenuta in combinazione con la nozione generale di ingannevolezza. In molti casi, infatti, agli aspetti di possibile induzione in errore dei consumatori circa le caratteristiche dei beni o servizi offerti si affiancano quelli inerenti alla insufficiente indicazione dei pericoli cui l'uso di determinati prodotti può esporre coloro che li hanno effettivamente acquistati; ciò vale per prodotti appartenenti a settori merceologici assai diversi, dagli integratori alimentari ai bruciatori a gas.

In un caso relativo a un integratore alimentare (SLIM FAST), le avvertenze allegate al prodotto consigliavano a chi avesse problemi di salute o a chi volesse perdere più di quindici chili di rivolgersi al medico, senza contenere alcuna ulteriore indicazione al riguardo e tendendo invece a mettere in risalto la particolare facilità e semplicità con cui si potevano ottenere i risultati promessi. Si ometteva così di indicare che il regime dietetico da seguire per ottenere i prospettati risultati è drastico e che per alcune categorie di persone andrebbe svolto sotto controllo medico. Con riferimento alla nozione di prodotti "pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori", l'Autorità ha affermato che il dettato dell'articolo 5 non può ritenersi applicabile solo ai prodotti definiti pericolosi dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 115 "Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti", in quanto in tale caso la norma in commento avrebbe valore di semplice dichiarazione di principio stante l'esistenza per i prodotti pericolosi di un'apposita disciplina, ma va inteso riferito anche alla pubblicità di quei prodotti che, quantunque non pericolosi di per sé, possono potenzialmente mettere in pericolo la sicurezza e la salute ove i consumatori siano positivamente indotti a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

Una importante decisione ha riguardato gli opuscoli pubblicitari diffusi nella provincia di Milano dalla AEM - Azienda Energetica Municipale, allo scopo di promuovere la metanizzazione. In particolare, l'Autorità ha sostenuto che la categorica affermazione "...finora non è avvenuto un solo incidente dovuto agli impianti centralizzati o alla rete di distribuzione" , sostanzialmente non veritiera, fosse idonea a indurre i destinatari a un'ingiustificata sottovalutazione degli effettivi pericoli collegati all'utilizzo di tale prodotto. Si è in proposito argomentato che il gran numero di incidenti dovuti alla grave negligenza e trascuratezza, da parte degli utenti o dei soggetti installatori o utilizzatori degli impianti, nei controlli delle apparecchiature di utilizzo del gas dimostra che, sebbene sia comunemente noto che il metano è un prodotto pericoloso, non vi è una coscienza diffusa della necessità di una gestione attenta degli impianti a gas di cui l'utente è unico responsabile. A fronte dell'assenza di normative specifiche del settore, incombe

perciò sull'impresa che diffonde la pubblicità l'obbligo di porre in adeguata evidenza la assoluta necessità di effettuare, con le modalità indicate dalla normativa vigente, periodici controlli al fine di verificare la sicurezza degli impianti ed evitare incidenti (AEM AZIENDA ENERGETICA MUNICIPALE).

Non dissimile è il caso di un'impresa che, pubblicizzando impianti di riscaldamento, li qualificava impropriamente "ad aria surriscaldata", inducendo così a ritenere che si trattasse di impianti installabili anche in ambienti ad alto rischio di incendio (IMPIANTI DI RISCALDAMENTO BRACCARO).

Per quanto riguarda il profilo del giudizio di sufficienza circa le indicazioni atte a evitare l'uso incauto di prodotti pericolosi da parte dei consumatori, l'Autorità, ritenendo non in contrasto con l'articolo 5 del decreto la confezione di una tintura per capelli, ha affermato che si deve tenere conto del fatto che la destinazione d'uso del prodotto richiede al consumatore una disamina della confezione funzionale alla scelta e che tale disamina implica la possibilità di leggere l'elencazione dei componenti sintetici, oltre che le avvertenze circa la prova di sensibilità; rilevante è stata altresì ritenuta la circostanza che la necessità di apprendere dosaggi di miscelazione e tempi di applicazione, ai fini dell'utilizzazione del prodotto, obbligasse il consumatore a un esame attento e completo di tutte le informazioni riportate sulla confezione (SANOTINT).

L'Autorità ha ancora avuto modo di occuparsi di messaggi pubblicitari che promuovono l'utilizzo di benzine meno inquinanti (BENZINE AGIP E IP), ritenendo non ingannevoli messaggi diffusi attraverso cartelloni ubicati presso le stazioni di servizio, contenenti affermazioni quali "Nuovi Carburanti AGIP-Aria più pulita" - Minor impatto ambientale", "Passa di qui la strada verso un'aria più pulita" e altre analoghe, nonché le indicazioni "Meno Benzene" e "Meno zolfo", con una parte esplicativa sull'adeguamento alle direttive comunitarie in materia di riduzione del contenuto massimo di benzene nella benzina e di zolfo nel gasolio. Tali messaggi, in relazione alla loro struttura e ai loro contenuti, non presentavano valenza ingannatoria né sotto il profilo concernente la possibilità di generare nei destinatari eccessive aspettative circa possibili e definitive soluzioni al problema ambientale, né per ciò che attiene all'induzione di comportamenti volti a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza nell'utilizzo dei prodotti. Essi si limitavano a evidenziare, in modo corrispondente al vero, l'attuata riduzione operata dalle società del tasso di benzene nella benzina e di zolfo nel gasolio, e, valutati nel loro contesto, non contenevano elementi tali da indurre, anche per via omissiva, a un uso incauto o sconsiderato di una tipologia di prodotti la cui pericolosità è nota alla generalità dei consumatori.

In un'ipotesi in cui è stato considerato ingannevole un messaggio pubblicitario relativo ad apparecchi telefonici *cordless* non omologati dal Ministero PP.TT., l'Autorità ha riscontrato anche una

violazione dell'articolo 5 del decreto, ritenendo che l'assenza di dispositivi contro l'indebita utilizzazione della linea telefonica domestica da parte di soggetti estranei alla medesima debba considerarsi fonte di pericolo per la sicurezza dei consumatori. Con tale decisione l'Autorità ha interpretato la nozione di sicurezza di cui all'articolo 5 come riferita non esclusivamente al profilo dei danni fisici alla persona, ma anche più in generale ad aspetti di immunità della sfera personale e patrimoniale dei soggetti (ELETTRICO COMPANY).

Applicazione dell'articolo 6 (Bambini e adolescenti)

Non sono numerose le occasioni in cui l'Autorità si è trovata a valutare messaggi pubblicitari dei quali veniva segnalato un possibile contrasto con la norma posta a protezione dei minori. L'Autorità ha rilevato in due ipotesi la violazione dell'articolo 6. Nel primo caso, a seguito di una segnalazione del Comune di Genova, numerose inserzioni apparse su un quotidiano tra le offerte di lavoro, sono state ritenute, oltre che ingannevoli ai sensi dell'articolo 2 e non trasparenti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto, in contrasto con l'articolo 6, perché abusanti della mancanza di esperienza e credulità dei minori. Le inserzioni, infatti, sotto la mentita veste di offerte di impiego presso l'impresa inserzionista, rivolte a diplomati, ma anche a soggetti di età compresa tra i sedici e i ventisei anni, miravano in realtà alla promozione di corsi di informatica. L'Autorità ha considerato grave la violazione proprio perché i messaggi suscitavano aspettative in una vastissima platea di persone in cerca di prima occupazione, caratterizzate da una situazione di necessità e dotate di scarsa o nulla esperienza di vita lavorativa (OFFERTE DI LAVORO).

Ancora in contrasto con la norma sotto il profilo dell'abuso della naturale credulità e mancanza di esperienza di bambini e adolescenti è stata ritenuta la confezione di una busta a sorpresa, in vendita in edicola, che a dispetto della raffigurazione di giocattoli e delle scritte "colorare", "dipingere", conteneva vecchi fotoromanzi per adulti e un'automobilina da montare del valore di poche centinaia di lire (MAXI SORPRESE).

La violazione dell'articolo 6 è stata invece esclusa con riferimento a una pubblicità che invitava giovani interessate a diventare fotomodelle a inviare fotografie a un'agenzia (ALESSIO SUNDAS) e, sotto il profilo del rischio di danno psichico, a un inserto della Benetton, allegato a un quotidiano, contenente foto particolarmente crude (INSERTO PUBBLICITARIO BENETTON).

Profili procedurali

I soggetti legittimati a segnalare ipotesi di pubblicità ingannevole

Nell'anno trascorso l'Autorità ha affrontato più volte questioni interpretative relative all'individuazione della categorie legittimate, ai sensi dell'articolo 7, comma 2 del decreto, a segnalare ipotesi di pubblicità ingannevole. Tali questioni si sono poste specialmente con riguardo alle associazioni o organizzazioni dei consumatori e agli ordini e collegi professionali.

Quanto alle prime, l'Autorità ritiene che tra le associazioni o organizzazioni dei consumatori vadano inclusi tutti gli enti, non necessariamente a struttura associativa, tra i cui fini sia ricompresa, anche se non in via esclusiva, la tutela dei membri della collettività e la promozione del loro benessere nell'ambito dei rapporti che possano instaurarsi rispetto all'offerta di beni o servizi. Tale definizione riguarda anche enti la cui finalità sia settoriale, con riferimento a segnalazioni nelle quali l'interesse protetto sia tra quelli rientranti in detta finalità. Nella nozione sono state perciò incluse, oltre alle tradizionali associazioni per la tutela dei consumatori, anche le associazioni ambientaliste, quale il WWF, con riferimento a ipotesi di violazioni connesse a settori di interesse per la tutela ambientale (BENZINE AGIP E IP).

Per ciò che concerne gli ordini e collegi professionali, l'Autorità ne ha riconosciuto in diverse occasioni la legittimazione a denunciare ipotesi di pubblicità ingannevole, considerando che essi, in quanto rappresentativi delle rispettive categorie professionali, agiscono a tutela di interessi di natura concorrenziale e, più ampiamente, settoriale (ECD ANANAS; BECOS CLUB; PROFESSIONE INFERMIERE; FIGURELLA; ELIANAMONTI II; PRONTOSAN; DIMAGRELLE DRINK FAST; SHAMPOO SELSUN BLU).

Sospensione provvisoria dei messaggi pubblicitari

Nell'anno trascorso non si è registrato alcun caso di sospensione provvisoria della diffusione di messaggi pubblicitari, ai sensi dell'articolo 7, comma 3.

Sospensione per pendenza di un procedimento autodisciplinare

Nell'anno in corso non si è avuta alcuna istanza di sospensione del procedimento dinanzi all'Autorità nel quadro del sistema di coordinamento con gli organismi autodisciplinari, previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 74/92.

APPENDICE

La struttura degli uffici

Al 31 marzo 1996, l'organico dell'Autorità è di 85 dipendenti di ruolo, di cui 55 appartenenti alla carriera direttiva, 21 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 47 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 35 con mansioni direttive, 11 con mansioni operative, 1 con mansioni esecutive e 6 comandati da pubbliche amministrazioni (4 con funzioni direttive e 2 con funzioni operative).

Tavola A.1 - Personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato								
<i>Segreterie del Presidente e dei Componenti</i>								
	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96
Dirigenti e direttivi	5	5	5	5	1	1	11	11
Personale operativo	3	2	1	2	1	1	5	5
Totale	8	7	6	7	2	2	16	16
<i>Uffici dell'Autorità</i>								
	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96	31-03-95	31-03-96
Dirigenti	6	6	1	1	1	1	8	8
Direttivi	45	44	22	29	3	2	70	75
Personale operativo	16	19	10	9	2	1	28	29
Personale esecutivo	9	9	1	1	-	-	10	10
Totale	76	78	34	40	6	4	116	122

L'articolazione del personale per formazione ed esperienza professionale non risulta modificata rispetto a quella del 1994, confermando la presenza di competenze sia in materie economiche che in materie giuridiche.

Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e direttiva per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente				
<i>Formazione</i>				
Esperienze precedenti	Giuridica	Economica	Altro	Totale
Pubblica Amministrazione	13	4	3	20
Imprese	4	14	3	21
Università o centri di ricerca	6	21	2	29
Libera professione	10	-	1	11
Altro	10	2	1	13
Totale	43	41	10	94

Nel maggio 1995 è entrato in vigore il nuovo "Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato", deliberato dall'Autorità nel marzo 1995, che modifica la precedente struttura organizzativa. Il nuovo assetto dell'Autorità, già descritto nella Relazione dello scorso anno, prevede una struttura articolata in sei Direzioni e tre Uffici.

<u>Direzioni:</u>	<u>Uffici:</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Studi Economici e Giuridici; - Attività Istruttoria (A); - Attività Istruttoria (B); - Attività Istruttoria (C); - Documentazione e Sistema Informativo - Amministrazione e Personale 	<ul style="list-style-type: none"> - Ufficio di Segreteria - Ufficio Giuridico - Ufficio Pubblicità Ingannevole

Nell'agosto 1995 l'Autorità ha approvato il "codice etico", ove sono definiti i "principi guida del corretto comportamento degli appartenenti all'Autorità nell'esercizio della loro attività". Il codice è composto di 12 articoli: in esso vengono affermati principi generali di comportamento dei dipendenti e dei componenti dell'Autorità nello svolgimento della propria attività (articolo 4) e in alcuni aspetti della propria vita sociale (articolo 11); all'articolo 5 sono definite regole generali di imparzialità e di trasparenza delle decisioni; agli articoli 6 e 9 vengono fornite indicazioni, anche pratiche, sul comportamento da tenere in relazione a casi di conflitto di interessi (prevedendo obblighi di dichiarazione e di astensione) e di ricevimento di doni e altre utilità. Vengono inoltre regolati i rapporti con gli organi di stampa e altri mezzi di comunicazione (articolo 8). La vigilanza sulla corretta applicazione del codice e la risoluzione di casi concreti è affidata a "una persona di notoria indipendenza, da individuarsi tra coloro che esercitino, o abbiano esercitato, le funzioni di magistrato ordinario, amministrativo o contabile", designata dall'Autorità. Ha assunto tale funzione il professore Vittorio Guccione, Presidente Onorario della Corte dei Conti.

L'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni si è ripetutamente avvalsa, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della legge n. 287/90, della collaborazione della Guardia di Finanza. La legge 6 febbraio 1996,

n. 52 (legge comunitaria 1994, articolo 50, comma 4) ha introdotto un significativo ampliamento dei poteri di quest'ultima relativamente alla collaborazione con l'Autorità nella fase istruttoria dei procedimenti. Attualmente, infatti, in tale fase la Guardia di Finanza può utilizzare tutti i poteri e le facoltà previste dalle norme tributarie (decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni).

Il 21 luglio 1995 la Guardia di Finanza ha istituito un Reparto, il Centro tutela della concorrenza e mercato, "cui è affidato il compito di fornire specifica attività collaborativa in favore dell'Autorità, operando con proiezioni su tutto il territorio nazionale". Tale unità operativa rappresenta l'evoluzione dell'analoga articolazione del Servizio Autorità Garanti e CONSOB, già operante nell'ambito del Centro Repressione Frodi. Il Centro, comandato da un Generale di Brigata, è organizzato in due servizi, a loro volta organizzati in uffici. L'organico previsto per il reparto è costituito da 8 ufficiali, 107 sottufficiali e 13 finanziari. A tutt'oggi l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Centro in particolare per l'acquisizione di informazioni, nell'ambito di procedimenti in corso, riguardanti la struttura dei mercati e il comportamento delle imprese.

Con riferimento al potenziamento del sistema informativo dell'Autorità, è stata resa attiva la connessione con la rete telematica Internet. Il servizio è rivolto sia al personale interno che al pubblico. I servizi agli utenti esterni comprendono la posta elettronica¹³¹ e la diffusione di informazioni sull'attività dell'Autorità in forma elettronica (pagina WWW)¹³². In particolare, sono resi disponibili i testi integrali dei documenti relativi all'attività svolta in materia di tutela della concorrenza (provvedimenti, rapporti, relazioni annuali, indagini conoscitive, segnalazioni e pareri), i riferimenti ai casi di pubblicità ingannevole esaminati e altre informazioni di interesse generale (normativa rilevante, comunicati stampa). Un sottoinsieme di queste stesse informazioni è reso disponibile in lingua inglese. Nei primi tre mesi di operatività del servizio sono stati registrati una media di 200 contatti al giorno al sito Internet dell'Autorità, la metà dei quali provenienti dall'estero.

All'inizio del 1996 è stata portata a compimento una prima fase del piano di riorganizzazione del servizio bibliotecario e di documentazione dell'Autorità. A seguito della ristrutturazione dei locali, si è provveduto all'apertura della Biblioteca all'utenza esterna; sono state attrezzate, a questo scopo, postazioni

¹³¹ L'indirizzo *e-mail* della cassetta postale elettronica è antitrust@agcm.it

¹³² L'indirizzo della pagina WWW dell'Autorità è: <http://www.agcm.it>. L'iniziativa dell'Autorità si aggiunge ad analoghi siti offerti da organismi omologhi degli Stati Uniti d'America (Federal Trade Commission, con indirizzo <http://www.ftc.gov>, e Antitrust Division del Department of Justice, con indirizzo <http://gopher.usdoj.gov/atr/atr.htm>) e del Regno Unito (Office of Fair Trading, con indirizzo <http://www.open.gov.uk/oft/ofthome.htm>)

di lavoro connesse alla rete locale dell'Autorità per la consultazione della parte accessibile al pubblico della base informativa.