



# Prima Parte

---

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

---

# Introduzione

---

Negli anni recenti, l'Italia, come la maggior parte dei Paesi industrializzati, è stata interessata da un rallentamento del processo di crescita economica. Il tasso di crescita del prodotto interno lordo è passato dal 3,1% nell'anno 2000 all'1,8% nel 2001 e allo 0,4% nel 2002. Il rallentamento ha interessato tutte le componenti macroeconomiche; in particolare ha inciso sugli investimenti e sulle esportazioni. Per un verso, la lunghezza della fase recessiva è specchio ciclico della prolungata espansione dello scorso decennio. Sotto altro aspetto, le difficoltà della ripresa sono aggravate dal contesto internazionale, nel quale non mancano segnali di ristagno. Bassi valori del tasso di interesse reale, che restano fattore inefficace di stimolo alla ripresa, manifestano un diffuso clima di incertezza che frena, con lo sviluppo degli scambi, l'approfondimento della divisione internazionale del lavoro. L'attuale congiuntura è avvertita con particolare intensità nei Paesi dell'area dell'euro, con i quali l'economia italiana è maggiormente integrata. A questa area sembra essere mancata anche la capacità di partecipare appieno alla pur breve fase espansiva che, nella prima metà del 2002, ha interessato l'economia statunitense e, in minor grado, l'economia britannica.

Nel lungo ciclo positivo degli anni '90, i Paesi dell'Unione europea avevano trovato condizioni favorevoli per un rilevante momento di progettualità, inteso ad accelerare il processo di integrazione, sotto profili sia economici, sia di disegno istituzionale, sia più schiettamente politici. L'ampliamento a est dell'Unione offre l'occasione di ulteriori progressi nella specializzazione internazionale del lavoro in una più vasta area di libertà dei commerci. Nei quindici Paesi già aderenti si sono creati i presupposti affinché il mercato unico possa abbracciare concretamente, oltre ai beni e ai servizi tradizionali, i grandi settori a rete fornitori dei servizi di pubblica utilità. Almeno per dodici dei quindici Paesi, dal 1° gennaio 1999, la politica monetaria è stata unificata, dapprima attraverso un breve periodo di cambi fissi; quindi, dal gennaio 2002, con l'istituzione di una valuta comune.

L'Italia ha sempre partecipato con pienezza di intenti al processo di integrazione europea. La tensione progettuale degli anni '90 ha richiesto un significativo contributo di impegno e di investimento ideale. Con l'allargamento dell'Unione, nuovi confronti attendono il Paese - direttamente nei mercati europei, indirettamente in tutti i mercati mondiali - in ambiti nei quali esso trova tradizionalmente la sua collocazione competitiva. Al contempo, l'unificazione monetaria ha significato, per l'Italia, il venir meno della possibilità di ricorrere a uno strumento di politica economica che aveva sostenuto, in diversi momenti di congiuntura negativa, l'industria esportatrice: la correzione del tasso di cambio.

La competitività dell'industria italiana viene così ormai a dipendere essenzialmente dai miglioramenti nelle condizioni "reali" dell'offerta. Questi sono in ampia misura legati, da un lato, ai benefici attesi dallo stesso processo di allargamento degli scambi e, dall'altro, alle riforme strutturali di liberalizzazione e di tutela della libertà di concorrenza in tutti i mercati che partecipano al tessuto connettivo dell'intera struttura produttiva dell'economia italiana.

Il rallentamento della crescita economica, che si prolunga oltre le iniziali attese, ha indebolito la tensione progettuale. Ne ha risentito, in particolare, il completamento delle riforme di liberalizzazione e di allargamento dei mercati: in assenza di crescita, aumenta l'incidenza, nel breve termine, dei costi di aggiustamento e si attenua la percezione dei benefici, necessariamente di medio-lungo periodo. E' tuttavia importante non disperdere le risorse, materiali e ideali, investite nel processo di apertura dei mercati. La specializzazione dell'Italia è quella di un Paese essenzialmente trasformatore con un chiaro vantaggio competitivo in un insieme ben determinato di attività produttive. Non appare rientrare nelle possibilità del Paese, nemmeno nel medio-lungo periodo, una modifica di tale "modello", sul quale sono fondate le capacità di crescita economica del Paese; al contrario, è ragionevole attendersi, dall'ampliamento degli scambi, un effetto prevalente di valorizzazione dei talenti specifici del sistema produttivo italiano.

Due terzi delle esportazioni italiane si concentra su un insieme di settori industriali che contribuiscono alla formazione di meno di un quinto del valore aggiunto complessivo dell'economia italiana. Per l'insieme di questi settori, la quota delle esportazioni italiane ha rappresentato, nel 2001, l'11,8% delle esportazioni europee e il 4,6% delle esportazioni mondali. La meccanica, il tessile e abbigliamento, il mobilio, i minerali non metalliferi, l'industria conciaria, l'alimentare, la chimica, la metallurgia, i mezzi di trasporto e la carta sono gli aggregati merceologicamente omogenei che raggruppano i settori produttivi su cui si regge il modello italiano di sviluppo trainato dalle esportazioni. In tutti questi settori, l'offerta interna sa confrontarsi in mercati internazionali aperti e competitivi, dove operano sistematicamente stimoli adeguati all'innovazione di prodotto e di processo che accrescono la qualità dei prodotti e ne riducono i costi di produzione. Al contempo, occorre osservare che il saldo della bilancia commerciale di settore è strutturalmente positivo ed elevato soltanto per i primi cinque raggruppamenti settoriali sopra indicati; nei restanti, il pur vivace interscambio con l'estero si risolve sistematicamente in saldi negativi.

Un grado relativamente basso di penetrazione nei mercati internazionali, accompagnato, in grande prevalenza, da disavanzi strutturali dell'interscambio commerciale, connota il resto del sistema produttivo italiano, che copre più dell'80% del valore aggiunto dell'intera economia. Vi fanno parte, da un lato, tutti i servizi destinati prevalentemente al consumo finale, che contribuiscono da soli a ben il 50% del valore aggiunto. A questi si aggiunge un

gruppo di settori - nei quali si forma poco più del 30% del valore aggiunto – i cui beni e servizi prodotti sono prevalentemente destinati a essere utilizzati come *input* intermedi nei processi produttivi di tutti gli altri settori dell'economia. Quest'ultimo aggregato include, per circa un quarto, l'agricoltura, l'industria estrattiva e quella dei prodotti energetici; per i rimanenti tre quarti, settori che offrono servizi: segnatamente, i trasporti, le comunicazioni, i servizi finanziari e assicurativi, i servizi professionali.

In ragione delle relazioni di interdipendenza che formano l'articolato tessuto produttivo di ogni economia avanzata, il vasto insieme di settori caratterizzati da bassa propensione all'esportazione incide comunque sensibilmente sulla capacità competitiva e sulle condizioni di crescita dei settori esportatori sui quali si regge la collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro e il modello di sviluppo trainato dalle esportazioni. Vi incidono non solo i settori prevalentemente produttori di *input* intermedi, ma anche i settori prevalentemente produttori di servizi finali, in quanto dalle condizioni alle quali tali servizi sono forniti ai consumatori dipende la maggiore o minore tensione tra l'altezza dei salari monetari, che rappresenta un vincolo con il quale deve confrontarsi l'industria esportatrice, e la domanda sociale di salari reali elevati. Questa tensione ha ricorrentemente caratterizzato le relazioni industriali della società italiana fin dagli anni '60; essa è diventata potenzialmente più acuta con i mutamenti intercorsi nell'ultimo decennio - nonostante, nello stesso periodo, la distribuzione del reddito abbia mostrato un'evoluzione tendenzialmente favorevole ai redditi d'impresa e di capitale.

Il quadro esposto consente di apprezzare, in retrospettiva, l'attività complessivamente svolta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, dopo una breve fase iniziale, è stata in massima parte attivata dall'esterno, cioè da sollecitazioni delle imprese, dei consumatori e degli altri soggetti dell'economia. Classificando le istruttorie condotte e le segnalazioni al Parlamento e al Governo con riferimento ai diversi settori produttivi verso i quali si sono indirizzate, emerge che gli interventi dell'Autorità si sono concentrati, con una proporzione pari a circa il 60% del totale, nei settori che offrono in prevalenza beni e servizi intermedi e che si connotano per bassa incidenza delle esportazioni e saldi strutturalmente negativi della bilancia commerciale (cfr. Tabella 1). Non sorprende che l'industria esportatrice sia stata poco interessata da interventi dell'Autorità: essa opera infatti generalmente in mercati aperti, prevalentemente caratterizzati da robuste condizioni di concorrenza. Nei settori meno aperti alla concorrenza internazionale che offrono prevalentemente beni e servizi finali, la consistenza numerica di istruttorie e segnalazioni si riflette in una minore incidenza percentuale, una volta tenuto in debito conto il maggior peso di tali settori in termini di contributo al valore aggiunto dell'intera economia.

La concentrazione degli interventi dell'Autorità in un gruppo ben definito di settori, sia industriali che di servizi, fornitori di *input* intermedi e con

bassa propensione all'esportazione, mette in evidenza quali sono gli ambiti nei quali si registrano in misura maggiore le tensioni concorrenziali nel nostro Paese e consente di valutare la natura del loro impatto sul sistema economico italiano. Emerge, in altri termini, come l'attività dell'Autorità si sia rivelata coerente con il progetto che, nella seconda metà degli anni '80, con amplissimo consenso delle parti politiche e degli operatori economici, aveva sollecitato e guidato il pieno recepimento dei principi di diritto della concorrenza e di tutela del mercato nel sistema normativo italiano: permettere che, in sintonia con il rafforzamento dell'Unione europea, le industrie protagoniste della specializzazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro e del modello di sviluppo economico trainato dalle esportazioni trovassero adeguato sostegno in un generale e diffuso contributo di concorrenzialità e di efficienza da parte di tutti i settori produttivi che, in vario grado, partecipano alla complessa interdipendenza dell'intero sistema economico italiano.

**Tabella 1 - Distribuzione degli interventi dell'Autorità per gruppi di settori\* (1995 - 2002)**

*(tra parentesi è indicato il contributo percentuale di ciascun gruppo di settori alla formazione del valore aggiunto al costo dei fattori dell'intera economia nel 2002)*

	Settori intermedi <sup>a</sup>	Settori finali <sup>a</sup>	Totale
Settori non esportatori <sup>b</sup>	57,0% (30,7%)	27,7% (51,3%)	84,7% (82,0%)
Settori esportatori <sup>b</sup>	6,6% (9,3%)	8,7% (8,7%)	15,3% (18,0%)
<b>TOTALE</b>	<b>63,6%</b> <b>(40,0%)</b>	<b>36,4%</b> <b>(60,0%)</b>	<b>100%</b> <b>(100%)</b>

\* Con riferimento alla classificazione a 50 branche utilizzata dell'ISTAT nelle statistiche della Contabilità Nazionale.

a) I settori "intermedi" sono quelli per i quali la quota della produzione destinata agli impieghi intermedi - sulla base dei dati della matrice input/output - è superiore alla media dell'economia; i settori "finali" sono quelli per i quali la stessa quota è inferiore alla media.

b) I settori "non esportatori" sono quelli per i quali il rapporto tra esportazioni e produzione - sulla base dei dati di contabilità nazionale - è inferiore rispetto alla media dell'economia; i settori "esportatori" sono quelli per i quali il medesimo rapporto è superiore alla media.

Il nucleo di settori produttivi più "problematici" per la concorrenza, in cui è stato esercitato, con particolare intensità e sistematicità, l'intervento dell'Autorità, è costituito dalle telecomunicazioni, dai servizi professionali, dai trasporti, dall'energia, dai servizi finanziari e assicurativi, dal commercio (cfr. Tabella 2). Questi settori non offrono soltanto beni di consumo finale ma, in misura rilevante, anche beni e servizi intermedi utilizzati - sia direttamente, sia indirettamente, per il tramite della produzione di altri *input* produttivi - dai diversi settori dell'economia e, in particolare, dell'industria esportatrice.

Tabella 2 - Settori\* nei quali l'Autorità è intervenuta più frequentemente tra il 1995 e il 2002

Settori	n° interventi
Telecomunicazioni	58
Servizi professionali alle imprese	36
Attività ausiliarie dei trasporti	22
Energia elettrica, vapore, acqua calda	20
Commercio al dettaglio altri prodotti	20
Attività ricreative, culturali e sportive	19
Assicurazione e fondi pensione	17
Lavorazione e trasformazione del latte	14
Commercio al dettaglio non specializzato	13
Smaltimento rifiuti	10
Trasporti aerei	9
Commercio mezzi di trasporto, carburanti e riparazione motoveicoli	8
Commercio all'ingrosso	8
Software, servizi e manutenzione di prodotti informatici	8
Prodotti farmaceutici	7
Intermediazione monetaria e finanziaria	7
Sanità e assistenza sociale	7
Editoria e prodotti della stampa	6
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	6

\* Con riferimento alla matrice input/output a 92 branche (cfr. Appendice).

L'incidenza diretta e indiretta del complesso dei settori "problematici" dal punto di vista delle condizioni concorrenziali sul valore della produzione di ciascuno dei settori esportatori può essere misurata. Essa è più elevata per la chimica, la metallurgia, i mezzi di trasporto, l'industria conciaria e la carta; più contenuta per la meccanica, l'alimentare, il tessile e abbigliamento, i mobili, i minerali non metalliferi<sup>1</sup>. I dati mostrano che esiste una correlazione inversa stabile che lega il grado di dipendenza dei settori esportatori dai settori concorrenzialmente problematici sia con il tasso di crescita del valore aggiunto, sia con il saldo settoriale della bilancia commerciale (cfr. Tabelle 3 e 4).

Tra il 1995 e i nostri giorni, i settori esportatori strutturalmente *più* "dipendenti" dal nucleo dei settori più problematici per la concorrenza, sui quali si sono concentrati gli interventi dell'Autorità, mostrano tassi di crescita del valore aggiunto mediamente più bassi dei corrispondenti tassi di crescita dei settori esportatori *meno* "dipendenti": complessivamente, il valore aggiunto di questi ultimi è cresciuto dell'8,79%; quello dei primi, del 2,61%. Dal 1999 al 2002, dopo l'unificazione monetaria e in corrispondenza con la più severa fase di recessione in corso, la significativa relazione inversa che lega, con riferimento ai settori esportatori, il tasso di crescita con la dipendenza di ciascuno di essi dai settori *più* "problematici" per la concorrenza può essere misurata dal valore dell'indice di cograduazione che è pari a -0,6. Più specificamente, in questi anni, la crescita del valore aggiunto ha fatto registrare valori negativi per l'insieme e per un ampio numero dei settori *più* "dipendenti"; valori positivi, e significativamente vivaci per molti di essi, per il complesso dei settori *meno* "dipendenti".

<sup>1</sup> Nei settori indicati, la misura varia da un minimo del 14% a un massimo del 28%. Per tutti gli altri settori, caratterizzati da minore propensione all'esportazione, lo stesso indicatore assume valori che variano tra il 3% e il 31%.

**Tabella 3 - Tassi di crescita del valore aggiunto al costo dei fattori nei settori esportatori (1995-2002 e 1999-2002)**

Settori esportatori <sup>a</sup>	Dipendenza <sup>b</sup>	1995 - 2002	1999 - 2002
Farmaceutica	0,28	36,30%	7,84%
Produzione di metalli	0,27	-10,81%	-6,77%
Macchine per ufficio	0,25	-30,60%	-21,45%
Carta	0,22	22,49%	2,99%
Gioielleria e oreficeria	0,22	17,76%	4,96%
Autoveicoli	0,21	-4,59%	-17,26%
Chimica di base	0,20	-8,21%	-15,60%
Fibre	0,20	-25,44%	-8,70%
Industrie conciarie	0,20	-18,99%	-7,23%
Altri mezzi di trasporto	0,20	-11,26%	0,69%
Prodotti in metallo	0,19	11,47%	4,31%
<b>Totale settori "più dipendenti"</b>		<b>2,61%</b>	<b>-3,07%</b>
Meccanica	0,18	11,41%	10,55%
Apparecchi elettrici	0,18	12,38%	0,82%
Alimentare	0,18	8,75%	9,02%
Gomma	0,18	13,57%	1,28%
Minerali non metalliferi	0,18	23,12%	11,53%
Tessili	0,17	-7,90%	-4,04%
Meccanica di precisione	0,16	22,96%	11,36%
Mobili	0,15	6,08%	4,60%
Abbigliamento	0,15	0,10%	9,61%
Bevande e tabacco	0,14	0,37%	12,19%
<b>Totale settori "meno dipendenti"</b>		<b>8,89%</b>	<b>6,30%</b>
<b>TOTALE SETTORI ESPORTATORI</b>		<b>6,39%</b>	<b>2,50%</b>

<sup>a</sup> Con riferimento ai 50 settori della classificazione ISTAT/ATECO 2002.

<sup>b</sup> Incidenza diretta e indiretta dei settori "problematici" per la concorrenza - nei quali l'Autorità è intervenuta più frequentemente - sul valore della produzione di ciascun settore (cfr. Appendice).

**Tabella 4 - Saldo della bilancia commerciale dei settori esportatori dal 1995 al 2002**

Settori	Dipendenza <sup>b</sup>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Farmaceutica	0,28	-134	57	27	-125	-104	1.152	1.296	862
Produzione di metalli	0,27	-9.192	-6.653	-8.290	-9.372	-8.651	-11.320	-10.361	-9.057
Macchine per ufficio	0,25	-1.235	-2.119	-2.886	-3.614	-4.686	-5.646	-5.381	-5.241
Carta	0,22	-2.269	-945	-1.162	-1.288	-1.361	-2.146	-1.543	-1.210
Gioielleria e oreficeria	0,22	4.215	4.069	4.149	4.006	4.281	5.025	4.763	4.500
Autoveicoli	0,21	-103	-781	-4.042	-5.339	-7.743	-7.442	-9.306	-11.447
Chimica di base	0,20	-7.825	-6.816	-7.615	-7.938	-8.005	-9.666	-9.029	-8.431
Fibre	0,20	-419	-429	-600	-660	-517	-582	-503	-513
Industrie conciarie	0,20	7.603	8.073	7.476	7.116	6.943	7.866	8.113	6.960
Altri mezzi di trasporto	0,20	1.925	2.759	2.604	3.393	2.017	2.793	1.383	2.921
Prodotti in metallo	0,19	5.613	5.764	5.830	6.011	5.814	6.300	6.673	6.483
<b>Totale settori "più dipendenti"</b>		<b>-1.820</b>	<b>2.977</b>	<b>-4.510</b>	<b>-7.811</b>	<b>-12.009</b>	<b>-13.665</b>	<b>-13.896</b>	<b>-14.173</b>
Meccanica	0,18	25.675	28.909	30.598	29.194	27.496	30.324	33.250	32.306
Apparecchi elettrici	0,18	-1.662	-343	-1.607	-2.082	-2.830	-4.173	-2.496	-2.635
Alimentare	0,18	-5.853	-4.983	-5.341	-5.132	-4.620	-5.171	-5.491	-4.648
Gomma	0,18	3.429	3.361	3.633	3.658	3.436	4.002	4.276	4.253
Minerali non metalliferi	0,18	5.380	5.400	5.738	5.866	5.824	6.388	6.452	6.245
Tessile	0,17	8.718	9.257	9.141	9.051	8.441	9.164	9.621	8.571
Meccanica di precisione	0,16	-904	-532	-904	-1.296	-1.847	-2.067	-1.772	-1.587
Mobili	0,15	6.512	6.646	7.059	7.165	7.091	8.161	8.458	8.117
Abbigliamento	0,15	4.441	5.020	4.880	4.779	4.284	4.799	5.379	5.043
Bevande e tabacco	0,14	835	721	774	948	1.026	1.103	1.127	1.409
<b>Totale settori "meno dipendenti"</b>		<b>46.572</b>	<b>53.457</b>	<b>53.971</b>	<b>52.151</b>	<b>48.299</b>	<b>52.529</b>	<b>58.804</b>	<b>57.075</b>
<b>Indice di cograduazione</b>		<b>-0,440</b>	<b>-0,469</b>	<b>-0,457</b>	<b>-0,462</b>	<b>-0,483</b>	<b>-0,456</b>	<b>-0,438</b>	<b>-0,473</b>

<sup>a</sup> In milioni di euro.

<sup>b</sup> Incidenza diretta e indiretta dei settori "problematici" per la concorrenza - nei quali l'Autorità è intervenuta più frequentemente - sul valore della produzione di ciascun settore (cfr. Appendice).

Risultati ancora più netti legano i saldi della bilancia commerciale dei settori esportatori con il grado di dipendenza di questi stessi settori dai settori più “problematici” per la concorrenza. Dal 1995 a oggi, il saldo commerciale dell’insieme dei settori *più* “dipendenti” passa da valori prossimi a un sostanziale pareggio a un disavanzo che si aggira, negli ultimi anni, intorno a 14 miliardi di euro; per converso, il saldo commerciale dell’insieme dei settori *meno* “dipendenti” è caratterizzato da un avanzo significativo (in media pari a circa 50 miliardi di euro) e crescente (nell’intero periodo, di oltre il 20%). In ogni anno e con riferimento all’insieme di tutti i settori esportatori, una stabile relazione inversa tra saldo commerciale e dipendenza dai settori “problematici” per la concorrenza si riflette nel valore dell’indice di cograduazione, che è costantemente compreso tra -0,44 e -0,48. Ancora, e in modo uniforme in tutto il periodo considerato, i saldi commerciali di ciascuno degli aggregati merceologicamente omogenei che raggruppano i settori *più* “dipendenti” registrano, con l’eccezione dell’industria conciaria, valori negativi; i saldi commerciali di ciascuno degli aggregati merceologicamente omogenei che raggruppano i settori *meno* “dipendenti” registrano, con l’eccezione dell’industria alimentare, valori positivi, contribuendo in modo significativo, in più casi, alla formazione del saldo commerciale dell’intero sistema economico.

A completamento del quadro, non sembra possa essere trascurata la circostanza che i settori più dinamici dell’industria esportatrice, strutturalmente *meno* “dipendenti” dai settori concorrenzialmente più problematici, sono anche sistematicamente caratterizzati dalla presenza della piccola dimensione di impresa (cfr. tabella 5); mentre, nei settori esportatori *più* “dipendenti”, che mostrano maggiori difficoltà in termini di crescita e di saldo commerciale, le dimensioni

Tabella 5 - Dimensione media delle imprese<sup>a</sup> nei settori esportatori

Settori	Dipendenza <sup>b</sup>	Dimensione media (tutte le imprese)	Dimensione media (imprese con più di 9 addetti)
Farmaceutica	0,28	42,14	132,29
Produzione di metalli	0,27	38,68	81,00
Macchine per ufficio	0,25	52,17	92,46
Carta	0,22	8,43	36,75
Gioielleria e oreficeria	0,22	5,27	26,42
Autoveicoli	0,21	101,29	186,84
Chimica di base	0,20	28,98	77,91
Fibre	0,20	214,85	256,65
Industrie conciarie	0,20	9,50	26,22
Altri mezzi di trasporto	0,20	26,62	113,24
Prodotti in metallo	0,19	6,87	24,72
Meccanica	0,18	14,02	48,14
Apparecchi elettrici	0,18	12,49	54,76
Alimentare	0,18	6,06	40,60
Gomma	0,18	14,94	37,21
Minerali non metalliferi	0,18	9,35	38,00
Tessile	0,17	10,18	35,81
Meccanica di precisione	0,16	4,61	41,70
Mobili	0,15	5,56	27,52
Abbigliamento	0,15	7,35	25,85
Bevande e tabacco	0,14	15,95	53,45

<sup>a</sup> ISTAT - Censimento Intermedio dell’Industria e dei Servizi, 1997.

<sup>b</sup> Incidenza diretta e indiretta dei settori “problematici” per la concorrenza - nei quali l’Autorità è intervenuta più frequentemente - sul valore della produzione di ciascun settore (cfr. Appendice).

d'impresa sono relativamente più grandi. In tali settori, nei quali sembrano operare maggiori vincoli al raggiungimento delle dimensioni efficienti di impresa, il grado di dipendenza da *input* produttivi offerti in settori interni meno competitivi viene così a configurarsi come un ulteriore fattore di criticità.

Esso viene a intrecciarsi in tal modo con altri elementi di debolezza dell'industria italiana (come la struttura di *governance* delle imprese, le condizioni dei mercati del credito, le carenze infrastrutturali, le rigidità del mercato del lavoro, gli inadeguati incentivi all'investimento in attività di ricerca e sviluppo) che condizionano, insieme alle difficoltà del sistema giudiziario e agli inadeguati incentivi alla formazione, l'organizzazione dei processi produttivi e può, con quelli, rivelarsi fonte non trascurabile di ostacolo al pieno sviluppo delle potenzialità del Paese e della sua ricchezza imprenditoriale.

In questo quadro, assumono infine particolare risalto scelte di diversificazione, compiute in anni recenti da alcuni gruppi industriali, tradizionalmente presenti nell'industria esportatrice, e indirizzate verso settori (in ampia parte servizi di pubblica utilità) più chiusi rispetto alla concorrenza internazionale, interessati da processi di liberalizzazione ancora incompiuti e nei quali, per queste stesse ragioni, continuano a prosperare aree significative di rendita monopolistica. Non è dato, oggi, di stabilire se, sugli esiti di tali scelte, possano far premio le lusinghe di un ambiente più protetto; o se, in seguito a esse, potrà derivare un contributo fattivo a un'accelerazione, in quei settori, dei processi di apertura al mercato da parte di una imprenditorialità che può trovare nel suo codice genetico una maggiore consuetudine con l'operare in mercati aperti. In entrambe le prospettive, tali fenomeni appaiono comunque come segno di un disagio; e sollecitano una incessante attenzione affinché, in tutti i settori produttivi, venga assicurata la realizzazione di contesti di mercato aperti e concorrenziali come necessario presupposto per uno sviluppo ordinato e armonioso dell'intera struttura produttiva dell'economia italiana.

## Regolazione dei mercati e concorrenza

---

Nel gennaio 2002, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione<sup>2</sup> volta a delineare in termini generali le forme e l'architettura di una regolazione dei mercati che tuteli l'interesse pubblico, consentendo il superamento dei fallimenti del mercato, senza frenare ingiustificatamente l'operare della concorrenza. L'Autorità intendeva promuovere un dibattito sul ruolo e il rilievo della regolazione in Italia, al fine di favorire un ripensa-

<sup>2</sup> Segnalazione *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in Bollettino n. 1-2/2002.

mento complessivo sull'impostazione finora adottata e definire specifiche proposte di riforma, nel convincimento che una regolazione ben disegnata favorisce la crescita e l'innovazione, mentre una regolazione eccessivamente restrittiva ostacola il perseguimento dell'efficienza e riduce il dinamismo del sistema economico.

Lo schema generale individuato nella segnalazione ha avuto, come suo riferimento, le molte e diffuse regolazioni che, soprattutto nei servizi, frenano l'evoluzione di numerose attività verso configurazioni di offerta meglio rispondenti alle esigenze dei consumatori. I servizi di pubblica utilità, le professioni, la distribuzione commerciale, l'attività alberghiera, i servizi finanziari, le farmacie, i servizi taxi, l'autotrasporto di passeggeri e di merci, i pubblici esercizi, la distribuzione di carburanti, i servizi portuali, la distribuzione di giornali sono, sia pure in maniera diversificata, tra le attività interessate. La regolazione di alcuni di questi settori è già stata oggetto di specifici interventi dell'Autorità, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge istitutiva. L'Autorità intende continuare a fornire il proprio contributo nel processo di elaborazione normativa affinché i principi concorrenziali trovino adeguata considerazione nei progetti di riforma.

Applicare il principio della concorrenza come valore fondante della regolazione economica non significa anteporre gli affari all'etica, alla responsabilità sociale, alla protezione dei più deboli. E' invece l'opposto. Concorrenza significa ampliare le opportunità per tutti, agganciare l'avanzamento dei singoli e la crescita delle imprese al criterio del merito, non al privilegio e alle ingiustificate protezioni normative. Gli stessi costi sociali del cambiamento possono essere affrontati più efficacemente tramite politiche redistributive di sostegno, piuttosto che attraverso interventi diretti sulla struttura produttiva, che invece determinerebbero effetti negativi in una prospettiva di più lungo termine.

Tra le restrizioni regolamentari, quelle che incidono sull'ingresso e sull'espansione delle imprese hanno un impatto negativo su tutto il sistema economico, poiché determinano sviluppi indesiderati anche nei mercati del lavoro e degli assetti proprietari. La protezione è conservazione, ostacolo all'innovazione, limitazione delle opportunità. Se la regolazione ostacola l'evoluzione dei mercati, i lavoratori tendono a imporre regole che garantiscano il mantenimento del posto di lavoro, ma ciò penalizza l'efficienza e ritarda l'innovazione tecnologica. Analogamente, l'assenza di opportunità tende a favorire il mantenimento della proprietà delle imprese presso le famiglie fondatrici e ne impedisce lo sviluppo verso dimensioni maggiori, che per realizzarsi potrebbero richiedere la diluizione o, addirittura, la perdita del controllo. Ciascuna di queste istanze può rappresentare una risposta coerente a rischi individuali, ma tutte avvitano il sistema in un circolo vizioso.

Inoltre le regolazioni restrittive accordate ad alcuni mercati o settori inevitabilmente alimentano pressioni all'introduzione di misure analoghe in altri mercati. Viceversa, le liberalizzazioni non si diffondono con la stessa facilità,

anzi. Se un'attività è aperta alla concorrenza, mentre altre restano protette, le resistenze degli operatori coinvolti sono molto forti, anche perché essi si sentono ingiustamente danneggiati da un provvedimento isolato e percepito come sostanzialmente discriminatorio. Tale percezione può invece essere eliminata se le liberalizzazioni sono realizzate all'interno di un contesto in cui la maggior parte dei mercati protetti è coinvolta dai progetti di riforma.

I vincoli regolamentari, soprattutto quelli che ostacolano l'accesso al mercato, non soltanto impediscono l'ingresso ai più efficienti, ma condizionano l'ambiente nel quale le imprese definiscono le proprie strategie economiche, favorendo comportamenti privati in violazione della normativa antitrust: ingiustificate regolazioni, stabilizzando il numero dei concorrenti, contribuiscono a facilitare i comportamenti collusivi delle imprese. A sua volta la collusione, avvantaggiando ulteriormente le imprese già presenti nel mercato, tende a mantenere in vigore, stabilizzandole, regole non proporzionate al perseguimento dell'interesse generale.

Quest'anno, in quattro occasioni<sup>3</sup>, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di intese restrittive volte alla fissazione dei prezzi e alla spartizione dei mercati. Tra queste, particolarmente gravi sono le collusioni tra imprese dirette a ostacolare il funzionamento dei mercati nella fornitura di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione, aggirando le normative esistenti in materia di appalti. Innanzitutto, tali comportamenti, che nelle forme più gravi hanno anche risvolti penali, non danneggiano soltanto le specifiche stazioni appaltanti, ma sono dannosi per tutti i contribuenti che, come conseguenza della collusione, sono costretti a pagare più del necessario i beni e servizi acquistati dall'Amministrazione. Inoltre, a differenza di quanto avviene per un privato che non è vincolato al rispetto di rigide procedure negoziali e, a sua discrezione, può abbandonare una trattativa e rivolgersi a fornitori alternativi, l'Amministrazione Pubblica, una volta avviata una procedura a evidenza pubblica, non ha la possibilità di interromperla per il semplice sospetto che le imprese si siano accordate al fine di ripartirsi tra loro contratti e commesse. Ciò implica che in questi mercati le strategie collusive delle imprese devono essere represses con rigore, anche perché difficilmente contrastate dai comportamenti degli acquirenti.

Un'altra tipologia di comportamenti privati in violazione della normativa antitrust riguardano le pratiche abusive poste in atto da soggetti in posizione dominante nel mercato. Le liberalizzazioni e il superamento delle barriere regolamentari all'accesso rappresentano una condizione necessaria per il diffondersi della concorrenza, ma non sufficiente. Troppo spesso, a seguito dell'apertura dei mercati dei servizi di pubblica utilità, gli operatori tentano di mantenere i propri mercati protetti dalla aggressività dei nuovi

<sup>3</sup> *Pellegrini-Consip*, in Bollettino n. 24/2002; *Compagnie aeree-Fuel Charge*, in Bollettino n. 31/2002; *Aziende di trasporto pubblico locale-Petrolieri*, in Bollettino n. 8/2003; *Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi*, in Bollettino n. 11/2003.

entranti tramite strategie escludenti, impedendo di fatto il successo degli obiettivi stessi che la liberalizzazione persegue. E' fondamentale, anche in questi casi, che tali comportamenti siano repressi. Al riguardo, il controllo esercitato dall'Autorità ha condotto anche in quest'ultimo anno a decisioni importanti che consolidano una prassi e una giurisprudenza in materia ormai più che decennali.

In molte circostanze la diffusione delle strategie abusive, le difficoltà di accertamento, i tempi e i costi della procedura rendono necessari interventi più decisi al fine di eliminare alla radice l'incentivo a escludere i concorrenti. In particolare, nell'energia elettrica e nel gas, ma anche nelle telecomunicazioni e nei servizi postali, sono emerse le difficoltà connesse a una struttura verticale delle imprese che non favorisce lo sviluppo della concorrenza. In molti casi la piena separazione proprietaria degli ambiti di monopolio naturale da quelli nei quali un regime concorrenziale potrebbe facilmente emergere è funzionale a escludere all'origine buona parte dei comportamenti escludenti posti in essere dalle imprese in posizione dominante, contribuendo all'evoluzione concorrenziale dei mercati liberalizzati e consentendo che nuovi prodotti e servizi vengano forniti ai consumatori senza ingiustificati ostacoli.

La separazione proprietaria delle infrastrutture essenziali, promossa peraltro da una raccomandazione del Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>4</sup>, rappresenta una valida opzione nei settori in cui una piena concorrenza, in presenza di operatori largamente dominanti, risulta difficile da realizzare. L'Autorità, a differenza di quanto avviene per altre autorità di concorrenza anche in Europa, non ha il potere di intervenire sulla struttura dell'impresa, neanche quando ciò rappresenta l'unica possibilità per evitare che essa continui ad abusare della propria posizione dominante. Pertanto, eventuali decisioni di separazione verticale od orizzontale di imprese dominanti e verticalmente integrate possono essere prese con facilità solo al momento della loro privatizzazione. Successivamente, tutto diventa molto più complesso.

La regolazione non rappresenta soltanto un vincolo per le imprese, ma anche per l'Autorità, che, nel prendere decisioni che producono i loro effetti su mercati protetti, ai fini della valutazione concorrenziale deve evidentemente tenere conto del ruolo restrittivo esercitato da una regolazione che ingiustificatamente ostacola l'operare della concorrenza. Nell'accertare la non restrittività della costituzione di una impresa consortile nel mercato della distribuzione postale dei pacchi ordinari, l'Autorità ha considerato che l'ingresso nel mercato era comunque bloccato dalla regolazione<sup>5</sup>. Inoltre, il divieto di un'operazione di concentrazione nel settore dell'autotrasporto di pas-

<sup>4</sup> OCSE, *Recommendation on Structural Separation in Regulated Industries*, C(2001)78, del 5 aprile 2001.

<sup>5</sup> Decisione *Poste Italiane-S.D.A. Express Courier-Bartolini-Consorzio Logistica Pacchi*, in Bollettino n. 51-52/2002.

seggeri traeva soprattutto origine da una regolazione che ingiustificatamente favorisce gli operatori già presenti nel mercato<sup>6</sup>. Nel vietare un'operazione di concentrazione nei mercati della ristorazione autostradale l'Autorità ha affrontato problematiche simili, in considerazione di una concorrenza frenata, oltre che dalle difficoltà regolamentari all'ingresso, dalle caratteristiche strutturali dell'offerta e dalla peculiarità di una domanda incanalata nei due sensi di marcia delle corsie autostradali<sup>7</sup>.

## Struttura dei mercati e accordi tra imprese

Un dato è emerso con particolare evidenza nell'anno di riferimento, ovvero l'esistenza di comportamenti collusivi tra imprese concorrenti soprattutto in un settore particolarmente delicato qual è quello delle gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche: un fenomeno riscontrato in molteplici settori, dai servizi sostitutivi di mensa, alla fornitura di gasolio per autotrazione in alcuni comuni italiani e, in un procedimento ancora non concluso, ai test diagnostici per diabetici.

Il fenomeno rilevato dall'Autorità non è di per sé nuovo, ma risulta particolarmente odioso, in quanto lede al contempo più interessi pubblici: quello generale allo spiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese partecipanti alla gara; l'interesse pubblico alla trasparenza e al corretto svolgimento di essa; l'interesse della pubblica amministrazione a ottenere una prestazione di beni o servizi conforme alle proprie esigenze, sia in termini di risparmio di spesa sia a livello qualitativo

Tra le riforme procedurali recentemente adottate, la centralizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, che sta alla base della costituzione della Concessionaria Servizi Informatici Pubblici-Consip, aumenta il valore delle commesse e riduce il numero dei confronti concorrenziali che le imprese sostengono. In teoria, ciò tende ad aumentare l'interesse delle imprese all'aggiudicazione delle gare e a ridurre la probabilità e la stabilità nel tempo dei comportamenti collusivi. Tuttavia occorre particolare cautela nella predisposizione dei bandi, in modo da evitare che essi fin dall'origine favoriscano i comportamenti collusivi. Per esempio, nel cartello sui buoni per i pasti<sup>8</sup>, la gara per un totale complessivo di 90 milioni di buoni pasto era stata suddivisa in cinque lotti di pari importo, il che associato al relativamente basso numero delle imprese presenti nel mercato ha favorito l'emergere di strategie collusive, data peraltro la sostanziale omogeneità dei servizi forniti.

<sup>6</sup> Decisione *SITA-Viaggi e Turismo Marozzi*, in Bollettino n. 28/2002.

<sup>7</sup> Decisioni *Autogrill-Ristop*, in Bollettino n. 29/2002 e in Bollettino n. 35-36/2002.

<sup>8</sup> Decisione *Pellegrini-Consip*, in Bollettino n. 24/2002.

La presenza di una suddivisione in lotti che poteva facilitare gli sbocchi collusivi certamente non attenua le responsabilità delle imprese partecipanti. Fa emergere però la necessità di prestare molta cura alle modalità con cui i bandi sono disegnati. Per esempio, come argomentato dall'Autorità in un parere di carattere generale inviato alla Consip nel gennaio 2003<sup>9</sup>, la possibilità di partecipare alle gare in associazioni temporanee d'impresa favorisce le possibilità collusive in mercati dove il numero degli operatori è strutturalmente ridotto. Al riguardo, andrebbero consentiti solo i raggruppamenti temporanei di imprese che singolarmente non dispongano di tutti i requisiti necessari per partecipare alla gara. In questa prospettiva, le indicazioni dell'Autorità contenute nei pareri alla Consip sono volte a favorire la messa a punto di bandi di gara che tengano conto delle problematiche concorrenziali e che ostacolino fin dall'origine i comportamenti collusivi.

Si sa bene che le strategie collusive delle imprese possono essere assai complesse, riguardando non soltanto le gare delle singole stazioni appaltanti, ma allargandosi a comprendere ambiti geografici più vasti e che, in questi casi, le difficoltà da superare per reprimere queste pratiche aumentano sensibilmente. Negli ultimi mesi, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo a una estesa pratica di cartello nelle gare di appalto per la fornitura del gasolio per autotrazione. In particolare è emerso che ventuno società petrolifere, tramite una turnazione delle società aggiudicatrici e l'utilizzazione a fini collusivi delle associazioni temporanee d'impresa, si sono spartite tra il 1996 e il 2000 gli appalti di gasolio banditi dalle aziende di trasporto pubblico di Milano e Torino<sup>10</sup>. Il numero delle imprese coinvolte e la durata degli accordi pongono in evidenza la gravità delle pratiche e i danni significativi che essa ha determinato. Complessivamente l'Autorità ha comminato sanzioni per oltre 540 mila euro.

Una delle importanti caratteristiche del caso del gasolio è il ruolo di coordinamento e di indirizzo esercitato dall'associazione dei rivenditori di prodotti petroliferi-Assopetroli e dalla sua rappresentanza provinciale di Milano. Analogo ruolo dell'Associazione di categoria è stato accertato dalla Commissione europea in un caso comunitario che ha individuato un cartello posto in essere da sole imprese italiane nella produzione di barre di acciaio<sup>11</sup>. Queste deviazioni negli obiettivi perseguiti da numerose associazioni d'impresa lasciano intravedere la scarsa fiducia nei meccanismi concorrenziali che anima almeno una parte del mondo imprenditoriale e anche la scarsa sensibilità a rispettare le normative antitrust. Purtroppo la

<sup>9</sup> Parere *Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici-Consip Spa*, in Bollettino n. 5/2003.

<sup>10</sup> Decisione *Aziende di trasporto pubblico locale-Petrolieri*, in Bollettino n. 8/2003.

<sup>11</sup> Decisione della Commissione, del 17 dicembre 2002, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, *Tondo per cemento armato*, in attesa di pubblicazione in GUCE.

deterrenza promossa dall'apparato sanzionatorio italiano è insufficiente a impedire le violazioni realizzate dalle associazioni d'impresa, risultando il fatturato delle associazioni, che costituisce la base della sanzione, assai modesto e sganciato dal mercato delle imprese associate su cui la pratica esercita i suoi effetti. Al riguardo importanti evoluzioni a livello comunitario, rispetto all'elaborazione delle quali l'Autorità italiana ha fornito il proprio contributo e che sarebbe assai importante recepire nell'ordinamento nazionale, risolvono il problema, attribuendo di fatto alle associazioni il fatturato rilevante delle imprese associate nel mercato su cui la pratica incide.

In alcune circostanze, le associazioni di imprese possono svolgere un ruolo di coordinamento dell'attività economica degli associati che, pur configurando intese restrittive della concorrenza, si rivela strettamente necessario per dare luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta. La legge consente che tali intese siano autorizzate in deroga, posto che siano soddisfatte alcune condizioni molto stringenti e previste in dettaglio, in particolare che il vantaggio di efficienza sia trasferito ai consumatori finali e che l'intesa non comporti l'eliminazione della concorrenza in una parte sostanziale del mercato. Potenziali miglioramenti nelle condizioni di offerta sono stati rilevati, in particolare, nel caso di accordi interbancari volti a garantire il funzionamento in circolarità di alcuni servizi di pagamento, in quanto servizi a rete. A questo proposito l'Autorità, nel rendere alla Banca d'Italia i pareri previsti dalla legge<sup>12</sup>, ha rilevato come per svariati servizi, tra cui in particolare il Bancomat e i servizi Riba-Rid, l'attività di coordinamento tra le imprese bancarie, svolta dall'Associazione Bancaria Italiana e rivolta, nel caso di specie, alla determinazione di commissioni interbancarie uniformi, fosse da ritenersi strettamente necessaria al fine di eliminare i costi delle transazioni bilaterali tra le banche, che avrebbero altrimenti inciso negativamente sull'efficienza dei sistemi di pagamento. Nei pareri, l'Autorità ha al contempo richiamato la necessità che l'autorizzazione in deroga fosse strettamente condizionata alla verifica che le commissioni interbancarie uniformi riflettessero il livello minimo consentito dai costi di gestione dei servizi.

Nell'ambito della valutazione degli accordi interbancari appena richiamati, la ripartizione delle competenze tra Banca d'Italia e Autorità, fissata dalla legge, ha nel complesso dato luogo a una proficua e costante attività di collaborazione tra le due istituzioni. A tale riguardo, e anche a seguito della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>13</sup> che ha fissato la competenza dell'Autorità a valutare tutte le fattispecie antitrust che abbiano effetti in mer-

<sup>12</sup> Decisioni *ABI-Co.Ge.Ban* in Bollettino n. 30/2002 e *ABI-Accordi Interbancari* in Bollettino n. 7/2003.

<sup>13</sup> Consiglio di Stato, sentenza 16 ottobre 2002, n. 5640, *Generali/Unicredito*.

cati non riservati alle banche, la cooperazione tra le due Istituzioni, nel rispetto dei limiti fissati dalla norma, si rende particolarmente necessaria anche in ragione della circostanza di fatto che le dinamiche competitive tra le imprese che operano nei mercati bancari e finanziari sono oggi fondate su complesse interrelazioni coinvolgendo, in molti casi, l'insieme dei molteplici servizi offerti e condizionando gli stessi consumatori a effettuare le proprie scelte, con riferimento a ciascuno di tali servizi, in una prospettiva unificata.

Con riguardo ai mercati assicurativi, l'Autorità nel 2000 aveva individuato e sanzionato un cartello avente a oggetto un esteso scambio di informazioni sensibili tra compagnie assicuratrici del ramo RC Auto<sup>14</sup>. L'istruttoria si inseriva in un contesto di mercato già oggetto di approfondimento da parte dell'Autorità, che nel 1996 aveva avviato un'indagine conoscitiva al fine di identificare regole, comportamenti e pratiche che tendono a mantenere ridotto il grado di rivalità tra imprese, favorendo comportamenti collusivi. L'indagine, ancora in corso al 31 marzo 2003, ma ormai nella sua fase conclusiva, affronta le problematiche complessive dell'assicurazione autoveicoli in Italia, cercando di identificare possibili rimedi, anche di tipo regolamentare, al fine di ricondurre le patologie, non solo di prezzo, entro i limiti prevalenti negli altri Paesi europei.

Esiste una forte correlazione, confermata anche nei procedimenti conclusi nel 2002, tra regolazione e comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. Più un mercato è regolato, più probabile è la diffusione di comportamenti restrittivi autonomamente stabiliti dalle imprese e volti a bloccare eventuali margini residui di concorrenza. Inoltre, nei mercati dove la concorrenza è già ristretta, si osservano fenomeni in base ai quali l'impresa più importante del mercato non esercita soltanto la legittima posizione di leadership, ma promuove e coordina le strategie collusive, diventando così punto di riferimento dell'intesa.

Nell'istruttoria sul mercato delle sigarette in Italia, è emerso che Philip Morris e l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli/Ente Tabacchi Italiani, i due principali operatori del mercato, a partire da rapporti contrattuali di licenza, hanno dato luogo a un'ampia concertazione volta a favorire la convergenza delle strategie commerciali delle due imprese, con conseguente alterazione delle dinamiche concorrenziali sui prezzi delle sigarette e mantenimento di un'artificiale stabilità del mercato. La concertazione fra l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato/Ente Tabacchi Italiani e Philip Morris si è anche manifestata nella definizione di aumenti di prezzo che, producendo incrementi del gettito fiscale derivante dalla vendita di sigarette, hanno evitato aumenti dell'aliquota dell'imposta di consumo gravante sulle sigarette, previsti nel periodo considerato da leggi in materia di finanza pubblica.

<sup>14</sup> Decisione *RC Auto*, in Bollettino n. 30/2000.

Per realizzare tale strategia comune, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato/Ente Tabacchi Italiani e Philip Morris si sono avvalse, fino al 1998, del ruolo svolto dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, insieme produttore e unico distributore all'ingrosso. Fino al 1998, è stata proprio l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato a comunicare alle altre imprese l'ammontare dell'aumento dei prezzi e ad assicurarsi che esse seguissero le indicazioni fornite. Successivamente, è stato l'Ente Tabacchi Italiani a proseguire in tale ruolo. In considerazione della gravità dei comportamenti accertati, l'Autorità ha deliberato una sanzione di 50 milioni di euro per Philip Morris e di 20 milioni di euro per l'Ente Tabacchi Italiani<sup>15</sup>.

Philip Morris e l'Ente Tabacchi Italiani non erano le uniche imprese presenti sul mercato italiano, ma esse congiuntamente ne detenevano più del 90%. Gli altri operatori erano tutti caratterizzati da quote modeste, ciò che non le avrebbe giustificate dall'aver partecipato all'intesa. Nel corso del procedimento, è emerso, tuttavia, che fino al 1998, l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato aveva stabilito, nel suo ruolo di unico distributore, dei limiti quantitativi alla possibilità di espansione delle vendite dei concorrenti minori, rendendo svantaggiosa qualsiasi strategia di riduzione dei prezzi. Appena questi vincoli sono stati rimossi le piccole imprese produttrici non si sono più adeguate alle strategie collusive dei due più grandi. Per queste ragioni l'Autorità ha stabilito che solo le due imprese di maggiore dimensione fossero responsabili degli individuati comportamenti restrittivi.

Diversamente da quanto avvenuto nel mercato delle sigarette, le modalità collusive nel trasporto aereo, pur conducendo a significative riduzioni della concorrenza, non prevedevano la completa predeterminazione dei prezzi e delle quantità. Nei mercati di prodotti differenziati è infatti molto più probabile che le imprese si accordino sulle modalità di traslazione sui prezzi finali degli aumenti dei costi o che stabiliscano di aumentare i prezzi contemporaneamente, così da evitare reazioni da parte dei consumatori. È emerso infatti che le principali compagnie aeree nazionali avevano concertato l'applicazione contestuale di un supplemento tariffario di identico importo volto a escludere dal confronto competitivo le variazioni di prezzo dei carburanti<sup>16</sup>. L'accordo, nel quale Alitalia ha avuto un ruolo centrale di promozione e coordinamento, ha inizialmente condotto a introdurre un supplemento tariffario per il caro carburanti di pari entità per tutte le tratte nazionali. Successivamente, con un complesso meccanismo di annuncio da parte di Alitalia e assenso da parte delle altre compagnie, l'importo del supplemento è stato sensibilmente aumentato. L'accordo, comportando un aumento dei prezzi del trasporto aereo di pari importo per tutti i profili tariffari, tendeva a ridurre la differenziazione tariffaria, rendendo in prospettiva meno conve-

<sup>15</sup> Decisione *Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi*, in Bollettino n. 11/2003.

<sup>16</sup> Decisione *Compagnie aeree-Fuel Charge*, in Bollettino n. 31/2002.

nienti le tariffe più economiche. In ogni caso, come conseguenza dell'accordo, le compagnie aeree hanno escluso, a danno dei consumatori, che ciascuna di esse decidesse in autonomia se e come traslare sui prezzi le variazioni dei costi dei carburanti, riducendo sensibilmente la reciproca incertezza sulle politiche di prezzo adottate.

Infine, nel valutare non restrittivi accordi che producono i loro effetti in mercati ancora fortemente regolati o, il che è analogo, in mercati solo formalmente liberalizzati, l'Autorità ha affermato che la regolazione e il trattamento fiscale differenziato incidono in maniera essenziale sul confronto concorrenziale, soprattutto, come nel caso della distribuzione ordinaria di pacchi postali, quando eliminano quasi completamente la convenienza all'ingresso di imprese concorrenti.

### *Le intese verticali*

Nel valutare la restrittività di un'intesa comunicata e non ancora posta in essere l'Autorità è chiamata a una analisi prospettica che, nel caso di una conferma della restrittività, è volta a verificare l'esistenza, al fine dell'autorizzazione in deroga, di incrementi di efficienza in misura tale da determinare un complessivo beneficio per i consumatori. In un procedimento concluso nel 2002 l'Autorità ha ritenuto che l'intesa notificata non fosse restrittiva sulla base di un'analisi economica volta a verificarne l'effettiva influenza sulla concorrenza<sup>17</sup>. In particolare, in relazione agli accordi di distribuzione esclusiva che legano un distributore a un singolo produttore, nel caso specifico si trattava degli accordi di distribuzione dell'impresa leader nazionale nel mercato del gelato industriale, l'Autorità ha ritenuto sufficiente, per escludere restrizioni della concorrenza, la possibilità che produttori concorrenti possano trovare facilmente un distributore per i loro prodotti.

Nello stesso procedimento, l'Autorità ha inoltre effettuato un esame generale del mercato italiano della distribuzione del gelato industriale, sulla base dell'articolo 7 del regolamento comunitario n. 2790/99/CE, volto a verificare se il mercato fosse effettivamente ingessato da una rete di accordi paralleli posti in essere da tutti gli operatori presenti. Considerato che circa la metà dei pubblici esercizi non era legata ai produttori da accordi di esclusiva per la distribuzione del gelato, l'Autorità ha concluso che è relativamente agevole l'ingresso di nuovi operatori o l'espansione di quelli esistenti.

<sup>17</sup> Decisione *Sagit-Contratti vendita e distribuzione del gelato*, in Bollettino n. 5/2003.

## I comportamenti abusivi delle imprese

---

In materia di abuso di posizione dominante, gli interventi dell'Autorità dell'ultimo anno hanno confermato l'esistenza di un'ampia gamma di tipologie di abuso, che comprendono, fra l'altro: l'abuso escludente nei confronti dei concorrenti, posto in essere da imprese verticalmente integrate<sup>18</sup>; l'abuso da sfruttamento nei confronti dei consumatori, compiuto da imprese protette da regimi di riserva legale di attività<sup>19</sup>; l'abuso da prezzi predatori<sup>20</sup>; l'abuso da mancata trasparenza delle strategie dell'operatore dominante<sup>21</sup>.

Le pratiche abusive volte a escludere i concorrenti dai mercati liberalizzati sono particolarmente diffuse quando le imprese dominanti sono verticalmente integrate, controllando le infrastrutture in monopolio naturale e i collegati mercati liberalizzati. In questi casi esistono forti incentivi da parte di chi controlla l'infrastruttura e opera anche a valle a ostacolare l'ingresso dei concorrenti, dando seguito con grave ritardo alle richieste di accesso alle infrastrutture, stabilendo tariffe di accesso tali che, se confrontate con i prezzi finali, riducono artificialmente la profittabilità dell'ingresso, operando selettive e ingiustificate riduzioni di qualità del servizio. Non sempre è facile controllare efficacemente questi comportamenti tramite la regolazione o *ex-post* con l'intervento antitrust. In tali circostanze interventi strutturali di separazione proprietaria sia verticale che orizzontale delle imprese sono i soli che possano consentire una vera evoluzione concorrenziale dei mercati. La regolazione di un monopolio non verticalmente integrato è infatti molto meno complessa, essendo eliminato alla radice l'incentivo a escludere i nuovi entranti.

Per l'energia elettrica l'Autorità ha ripetutamente sostenuto che la quota del 50% della generazione lasciata a Enel è ancora eccessiva, in considerazione del potere di mercato che Enel potrà ancora esercitare, mantenendo una posizione di rilievo negli impianti marginali, cruciali per la determinazione del prezzo. Inoltre, la separazione gestionale della rete di trasmissione, pur essendo certamente un'esperienza positiva per gli utenti di energia elettrica, visti i benefici conseguiti nelle recenti rinegoziazioni dei contratti d'interconnessione, non è sufficiente per garantire lo sviluppo di un vero mercato concorrenziale nel quale le forniture da e per l'estero siano facili da effettuare.

---

<sup>18</sup> Decisione *Blugas-Snam*, in Bollettino n. 47/2002.

<sup>19</sup> Decisione *International Mail Express Italy-Poste Italiane*, in Bollettino n. 21/2002.

<sup>20</sup> Decisione *Diano-Tourist Ferry Boat-Caronte Shipping-Navigazione Generale Italiana*, in Bollettino n. 16/2002.

<sup>21</sup> Decisione *O.N.I. e altri-Cantieri del Mediterraneo*, in Bollettino n. 46/2002.

Senza una separazione anche proprietaria le decisioni in materia di manutenzione straordinaria, di ampliamento e di rafforzamento della rete, essenziali per consentire ai nuovi generatori l'accesso al mercato, continuano a essere influenzate dall'ex monopolista.

Analoghe considerazioni valgono per il gas, anch'esso un settore dove la semplice liberalizzazione non è sufficiente a conseguire una struttura concorrenziale. In particolare, il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che recepisce la direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, consente a Snam il mantenimento nel 2002 di una quota elevata, pari al 75% del mercato nazionale, assai rilevante anche nel confronto internazionale. Inoltre, per la rete di trasporto di Snam, a differenza di quanto avvenuto nell'elettricità, è stata introdotta una separazione solo societaria, all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata, con effetti disincentivanti per lo sviluppo della concorrenza. Del pari, sarebbe stato auspicabile rendere indipendente dal punto di vista proprietario anche le infrastrutture di stoccaggio, che nel gas sono essenziali per l'accesso di nuovi operatori.

Le cause principali della ridotta concorrenza nel gas e nell'elettricità sono pertanto le deboli misure strutturali di separazione, sia per quanto riguarda gli aspetti orizzontali che quelli verticali, che hanno reso più difficile l'emergere e il consolidarsi di nuovi operatori a beneficio dei consumatori. In questi settori peraltro, l'Autorità ha concluso in quest'ultimo anno un procedimento per abuso di posizione dominante volto a impedire a Snam<sup>22</sup> di sterilizzare a proprio vantaggio gli effetti della pur modesta liberalizzazione del settore.

Eni, tramite la sottoscrizione coi fornitori di contratti *take or pay* di lunga durata, all'avvio del processo di liberalizzazione controllava praticamente il 100% del mercato nazionale del gas naturale. Pertanto, il vincolo del 75% di quota di mercato poteva essere raggiunto attraverso la cessione dei contratti eccedenti o tramite la sottoscrizione di nuovi contratti tra Eni e altri operatori. Nei fatti Eni ha seguito questa seconda opzione, accompagnando abusivamente la cessione del gas a un diritto di accesso alla rete di trasporto per quegli stessi quantitativi, rete controllata da Eni e completamente saturata. In questo modo è stato privilegiato il gas immesso da operatori al contempo clienti e concorrenti di Eni, impedendo di fatto l'ingresso nel mercato a tutti gli altri. Nel corso del procedimento Eni si è impegnata a potenziare la capacità di trasporto dei gasdotti internazionale allo scopo di favorire l'ingresso nel mercato italiano di nuovi operatori.

La presenza di imprese di pubblica utilità verticalmente integrate non è limitata all'energia elettrica, al gas o alle telecomunicazioni, ma si estende anche ad altri servizi. Per esempio, nel settore postale, l'OCSE in numerosi

<sup>22</sup> Decisione *Blugas-Snam*, in Bollettino n. 47/2002.

documenti ha affermato che probabilmente solo l'attività di recapito della corrispondenza ai destinatari finali è effettivamente un monopolio naturale<sup>23</sup>. Nonostante ciò, la riserva si estende all'intero servizio, incluse le fasi potenzialmente concorrenziali della raccolta, smistamento e trasporto. Dal punto di vista economico, il regime di protezione di cui gode l'intero servizio postale è in larga parte ingiustificato, anche se, al riguardo, la normativa italiana è coerente con le direttive comunitarie di liberalizzazione.

In tutta l'Unione europea la tariffa postale ordinaria è indipendente dalla distanza. Per gli invii transfrontalieri il gestore postale del Paese di destinazione ha diritto a ottenere un corrispettivo per lo smistamento e la distribuzione sul proprio territorio della corrispondenza. Tuttavia, il codice postale e le direttive comunitarie ancora vietano le pratiche di ri-inoltro della corrispondenza, sempre che non siano associate a qualche attività effettivamente svolta nel Paese terzo.

Nel 2001 la Commissione europea ha considerato abusivo il comportamento di Deutsche Post di bloccare pratiche di ri-inoltro della corrispondenza che invece la normativa postale catalogava come lecite<sup>24</sup>. Analogamente in Italia è emerso che Poste Italiane ha attuato a danno dei consumatori e degli utenti una sistematica politica di intercettazione delle spedizioni di grandi quantitativi di corrispondenza proveniente dall'estero, senza operare distinzioni tra casi di semplice ri-inoltro e ordinari invii di posta transfrontaliera. Inoltre, Poste ha in numerosi casi proceduto all'apertura della corrispondenza intercettata, arrivando a disporre, in alcuni casi, la distruzione materiale senza avvisare il mittente. Tali comportamenti sono stati ritenuti dall'Autorità ingiustificati, risolvendosi in un rifiuto di fornitura del servizio di recapito postale, e non proporzionati all'obiettivo di contrastare l'elusione della riserva legale. Per queste ragioni, a Poste è stata comminata una sanzione pari a 7,5 milioni di euro<sup>25</sup>.

Evoluzioni diverse stanno caratterizzando il settore del trasporto aereo dove solo recentemente le direttive comunitarie di liberalizzazione del mercato europeo hanno iniziato a produrre risultati importanti per gli utenti. Le nuove compagnie a basso prezzo operano adesso anche in Italia, sia pure ancora non in maniera diffusa sulle tratte nazionali. I benefici che la liberalizzazione esercita sui prezzi cominciano a essere evidenti. Anche da un punto di vista regolamentare, occorre favorire l'ingresso dei nuovi vettori, soprattutto aprendo i mercati degli *slot* aeroportuali e favorendo la costruzione di nuovi aeroporti. I nuovi entranti hanno l'obiettivo di guadagnare quote di mercato a scapito dei tradizionali vettori nazionali, fissando prezzi inferiori anche del 90% rispetto a quelli finora prevalenti. La loro strategia, se avrà successo con gli utenti come sembra, innescherà reazioni analoghe nei vettori dominanti, con ricadute in termini di prezzi e di qualità del servizio assai rilevanti.

<sup>23</sup> Cfr., tra gli altri, OCSE (2001), *Restructuring Public Utilities for Competition*, Parigi.

<sup>24</sup> Decisione della Commissione, del 25 luglio 2001, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, *Deutsche Post AG-Intercettazione di posta transfrontaliera*, in GUCE L 331/40 del 15 dicembre 2001.

<sup>25</sup> Decisione *International Mail Express Italy-Poste Italiane*, in Bollettino n. 21/2002.

Nei mercati stabili nei quali gli ingressi di nuovi concorrenti sono rari e, come conseguenza, la rivalità tra imprese è ridotta, sono particolarmente frequenti comportamenti abusivi, soprattutto per bloccare la concorrenza che occasionalmente vi si forma. Nel trasporto marittimo il traghettamento dello Stretto di Messina veniva tradizionalmente svolto dal gruppo Tourist-Caronte e da Ferrovie dello Stato che avevano organizzato il servizio collegando Messina con Villa San Giovanni, un porto che, per la ridotta capacità, difficilmente avrebbe potuto accogliere un altro operatore. A seguito della decisione di un nuovo operatore, Diano, di collegare Messina con Reggio Calabria, anche Tourist e Caronte decidevano di entrare su questa seconda rotta, peraltro sovrapponendo gli orari a quelli di Diano e stabilendo tariffe del 50% inferiori a quelle fissate per il servizio di traghettamento tra Messina e Villa San Giovanni. Come conseguenza, Diano subiva perdite consistenti e rischiava di uscire dal mercato.

Dall'analisi dell'Autorità è emerso che il gruppo Tourist-Caronte, pur subendo forti perdite sulla rotta Messina-Reggio Calabria, aveva mantenuto elevata la redditività dell'intero servizio di traghettamento dello Stretto di Messina, dati gli elevati prezzi dei collegamenti tra Messina e Villa San Giovanni. Sui bilanci complessivi, pertanto, la strategia adottata indeboliva fortemente Diano, mentre risultava quasi senza conseguenze per Tourist e Caronte, che anzi si sarebbero fortemente avvantaggiati se i comportamenti predatori adottati avessero avuto successo, obbligando Diano a uscire dal mercato. L'Autorità ha ritenuto molto grave l'accertato abuso di posizione dominante e ha deliberato per il gruppo Tourist-Caronte una sanzione pari a circa 2.300.000 euro<sup>26</sup>.

Infine, nel settore portuale la legge 28 gennaio 1994, n. 84, "Riordino della legislazione in materia portuale", ha sancito la separazione all'interno del porto fra regolamentatore e imprese, l'affidamento delle operazioni portuali alla libera iniziativa privata in regime di concorrenza, la libertà di fissazione delle tariffe, la trasformazione delle Compagnie Portuali in imprese operanti in regime di diritto privato e in concorrenza con altre imprese portuali. Tuttavia, soprattutto per le attività di supporto alle navi o alla navigazione, il mercato rilevante non si estende geograficamente oltre il singolo porto. È relativamente agevole quindi, anche per imprese non particolarmente grandi in termini assoluti, acquisire una posizione dominante, in alcuni casi di monopolio e abusarne, soprattutto al fine di ostacolare l'accesso al mercato dei concorrenti. In un procedimento concluso nel novembre 2002, l'Autorità ha considerato abusive le condizioni di scarsa trasparenza che caratterizzavano le modalità con cui la società Cantieri del Mediterraneo consentiva l'accesso dei concorrenti ai bacini di carenaggio da essa gestiti nel porto di Napoli<sup>27</sup>. Come conseguenza,

<sup>26</sup> Decisione *Diano-Tourist Ferry Boat-Caronte Shipping-Navigazione Generale Italiana*, in Bollettino n. 16/2002.

<sup>27</sup> Decisione *O.N.I. e altri-Cantieri del Mediterraneo*, in Bollettino n. 46/2002.

le altre imprese di riparazione presenti nel porto trovavano ingiustificate difficoltà a programmare la loro attività, a partecipare a gare di appalto e, più in generale, a competere con Cantieri del Mediterraneo. L'Autorità ha disposto che tali incertezze sull'effettiva disponibilità di capacità di carenaggio fossero rimosse.

L'ampia gamma di interventi compiuti nella valutazione dei comportamenti abusivi sopra indicati dimostra che l'Autorità, nell'enucleare gli obblighi legati alla speciale responsabilità dell'operatore in posizione dominante, tiene conto sia degli interessi delle imprese concorrenti, sia degli interessi dei consumatori.

## Le operazioni di concentrazione

---

L'ambito di intervento dell'Autorità nel controllo delle operazioni di concentrazione, come è stato di recente precisato dalla giurisprudenza amministrativa, si estende a ogni operazione che comporti una qualsiasi modificazione duratura dell'assetto delle imprese, senza alcun riferimento al tipo e alla natura dell'operazione (orizzontale, verticale o conglomerale). Pertanto, tutte le operazioni di concentrazione soggette all'obbligo di comunicazione sono suscettibili di ricadere nell'ambito del divieto previsto dalla legge, nella misura in cui esse siano restrittive della libertà di concorrenza ovvero abbiano l'effetto di eliminare o ridurre in modo durevole la concorrenza. Ne segue che il controllo dell'Autorità sussiste anche rispetto a operazioni di concentrazione di tipo conglomerale, che coinvolgono imprese operanti su mercati diversi (così è stato per l'operazione Enel/Infostrada, riguardante i mercati dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni).

Poiché la *ratio* del controllo sulle concentrazioni è quella di impedire che una determinata operazione possa produrre un effetto restrittivo della concorrenza, l'Autorità può e deve effettuare una valutazione in chiave prospettica delle conseguenze dell'operazione e dei comportamenti che le imprese e i consumatori saranno portati ad assumere a seguito di essa.

Nell'ultimo anno, anche come conseguenza di alcune sentenze del Tribunale di Primo Grado, è stato innescato un ampio e approfondito dibattito sul controllo delle concentrazioni in Europa. Si è sostenuto che vi era un eccessivo rigore nella valutazione delle concentrazioni. Inoltre si è argomentato, prima, che questo eccessivo rigore era dovuto all'utilizzazione di uno *standard* di valutazione, la dominanza, troppo ampio e che conduceva a inutili divieti. Successivamente, è invece risultato chiaro che lo *standard* alternativo, ossia la riduzione sostanziale della concorrenza, era effettivamente più

esteso e che in Europa fosse necessario un cambiamento, stavolta per ampliare l'ambito di applicazione del controllo, ossia per consentire di vietare operazioni che altrimenti sarebbero state autorizzate. Questo dibattito, che si è poi trasformato in proposte concrete di riforma del regolamento comunitario n. 4064/89 sul controllo delle concentrazioni, sta coinvolgendo la Commissione europea e tutti i Paesi membri dell'Unione. Al riguardo sono necessarie alcune puntualizzazioni. Anzitutto, la giurisprudenza del Tribunale di Primo Grado indica che è necessaria una prova rigorosa per vietare un'operazione di concentrazione. Ciò implica che il sistema è articolato, trasparente e garantista, caratterizzato dunque da un attento e severo controllo giurisdizionale. Inoltre il *test* di dominanza ha dato buona prova, dimostrando flessibilità, adattabilità e rigore. Non è vero, come molti argomentano, che la dominanza viene definita in maniera rigida sulla base delle sole quote di mercato delle imprese che si concentrano. Lo dimostra fra l'altro la recente decisione della Commissione europea nel caso *Newscorp-Telepiù* che, ricalcando un'analoga decisione dell'Autorità italiana sull'acquisizione di *Stream* da parte di *Telepiù* e non più realizzata<sup>28</sup>, ha autorizzato un monopolio, sia pure vincolandolo al rispetto di condizioni volte a facilitare l'ingresso di eventuali concorrenti<sup>29</sup>.

La politica della concorrenza non ha assolutamente l'obiettivo di controllare la crescita dimensionale delle imprese né prevede interventi strutturali nel caso di crescita interna, ossia quando le imprese si rafforzano attraverso la fornitura di beni e servizi a prezzi più convenienti o di migliore qualità. Il controllo delle concentrazioni, lungi dall'essere basato su regole meccaniche, è volto a evitare che, tramite un'operazione di crescita esterna, venga esercitato uno stabile e significativo potere di mercato. La maggior parte delle operazioni di concentrazione notificate all'Autorità, peraltro, non presenta problemi concorrenziali; anche nel 2002 e nei primi tre mesi del 2003, a fronte di 800 notifiche, solo in nove occasioni è stata deliberata l'apertura di una fase istruttoria. In due circostanze l'operazione è stata vietata<sup>30</sup>, in tre è stata autorizzata con condizioni<sup>31</sup>, in due casi l'istruttoria ha confermato che l'operazione non dava luogo alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante<sup>32</sup>, mentre in due procedimenti le parti hanno ritirato la notifica prima della sua conclusione<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Decisione *Stream-Telepiù*, in Bollettino n. 23/2000.

<sup>29</sup> Decisione della Commissione, del 2 aprile 2003, relativa a un procedimento ai sensi del regolamento n. 4064/89, *Newscorp-Telepiù*, in attesa di pubblicazione in GUCE.

<sup>30</sup> Decisione *SITA-Viaggi e Turismo Marozzi*, in Bollettino n. 28/2002; decisioni *Autogrill-Ristop*, in Bollettino n. 29/2002 e in Bollettino n. 35-36/2002.

<sup>31</sup> Decisioni *Groupe Canal+/Stream*, in Bollettino n. 19/2002; *Società Esercizi Commerciali Industriali-S.E.C.I.-CO.PRO.B.-Finbieticola*, in Bollettino n. 31/2002; *Sai Società Assicuratrice Industriale-La Fondiaria Assicurazioni*, in Bollettino n. 51-52/2002.

<sup>32</sup> Decisioni *Enel-France Telecom-New Wind*, in Bollettino n. 49/2002 e *Banca di Roma-Bipop-Carire*, in Bollettino n. 35-36/2002.

<sup>33</sup> Decisione *Lottomatica-Toto 2000-Betting Service-Ramo d'azienda di EIS-Elettronica Ingegneria Sistemi*, in Bollettino n. 26/2002; decisione *Telecom Italia-Ramo d'azienda di Pagine Italia*, in Bollettino n. 3/2003.

Nei due casi in cui l'operazione è stata vietata, i mercati coinvolti, l'autotrasporto di passeggeri e la ristorazione autostradale, sono fortemente regolamentati. L'operazione nel mercato del trasporto pubblico locale riguardava l'acquisizione del controllo di Marozzi da parte di Sita, una società a sua volta controllata da Ferrovie dello Stato<sup>34</sup>. Nella valutazione dell'operazione, che avrebbe prodotto i suoi effetti sul trasporto interregionale, l'Autorità ha dovuto tenere conto dell'esistenza di una normativa fortemente restrittiva che prevede condizioni di sostanziale monopolio sulle singole tratte, trattamenti preferenziali per le imprese già presenti sul mercato nel caso nuove concessioni dovessero rendersi disponibili, regimi di prezzo parametrati a quelli prevalenti nel trasporto ferroviario. In questo contesto di concorrenza ingiustificatamente ridotta, l'operazione è stata vietata dall'Autorità sulla base della considerazione che, essendo l'autotrasporto soprattutto in concorrenza con il trasporto ferroviario, la sovrapposizione delle tratte operate da Marozzi con gli analoghi servizi di Trenitalia avrebbe determinato una sostanziale eliminazione della concorrenza in numerosi mercati rilevanti.

Nel mercato della ristorazione autostradale l'Autorità non ha autorizzato l'acquisizione di Ristop da parte di Autogrill<sup>35</sup>. A seguito dell'operazione, la posizione dominante di Autogrill si sarebbe infatti sensibilmente rafforzata, peraltro eliminando dal mercato l'unica impresa in grado di competere. Per l'ipotesi che l'operazione non fosse stata autorizzata, le parti avevano predefinito una strategia alternativa in base alla quale Autogrill, invece di acquisire il controllo di Ristop, avrebbe acquisito una quota qualificata di minoranza, pari al 45% del capitale sociale, con l'opzione di acquisire in un secondo momento il rimanente 55%. L'Autorità, a dimostrazione che la nozione di controllo riveste un carattere sostanziale, ha considerato che anche questa seconda operazione desse luogo a una concentrazione, vietandola<sup>36</sup>.

Il mercato della ristorazione autostradale presenta notevoli peculiarità, sia perché la domanda, incanalata nelle due corsie di marcia dell'autostrada, ha pochi margini di flessibilità, sia perché l'accesso al mercato è regolamentato dal concessionario. Proprio per questo motivo nell'autorizzare nel 2000 l'acquisizione del controllo di Autostrade da parte di Edizione Holding<sup>37</sup>, che già controllava Autogrill, l'Autorità per impedire favoritismi aveva imposto che Autostrade affidasse a uno o più soggetti terzi, indipendenti e altamente qualificati, la gestione delle procedure concorsuali per l'assegnazione delle concessioni relative ai servizi di ristorazione autostradale, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione.

<sup>34</sup> Decisione *SITA-Viaggi e Turismo Marozzi*, in Bollettino n. 28/2002.

<sup>35</sup> Decisione *Autogrill-Ristop*, in Bollettino n. 29/2002.

<sup>36</sup> Decisione *Autogrill-Ristop*, in Bollettino n. 35-36/2002.

<sup>37</sup> Decisione *Edizione Holding-Autostrade-Concessioni e Costruzioni Autostrade*, in Bollettino n. 9/2000.

Nel corso dell'istruttoria aperta nel 2002 per verificare l'ottemperanza di Edizione Holding a queste condizioni, è emerso invece che Autostrade ha direttamente partecipato alla predisposizione delle gare e alla concreta messa a punto delle relative procedure, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione e che Autogrill è stata messa a conoscenza delle strategie che Autostrade andava elaborando, trovandosi, pertanto, in una situazione di vantaggio informativo a scapito dei suoi concorrenti. Edizione Holding, la controllante di Autostrade, ha quindi disatteso quanto stabilito in sede di autorizzazione dell'operazione di concentrazione, pregiudicando significativamente le dinamiche del mercato della ristorazione autostradale. In considerazione della gravità dei comportamenti individuati, l'Autorità ha comminato a Edizione Holding una sanzione pari al 3% del fatturato rilevante, vale a dire quasi 16 milioni di euro<sup>38</sup>.

Nell'autorizzare l'operazione di concentrazione Sai-Fondiaria, l'Autorità ha imposto a Sai-Fondiaria e Mediobanca il congelamento di alcune partecipazioni da esse detenute in Assicurazioni Generali, al fine di evitare la costituzione di un polo assicurativo integrato Sai-Fondiaria-Generali che avrebbe condotto alla costituzione di una posizione dominante in numerosi mercati del ramo danni, con il rischio di condurre a significativi, ulteriori, aumenti dei premi a danno dei consumatori. In pratica le misure dell'Autorità sono volte a evitare che Mediobanca, che insieme a Sai acquisiva il controllo di Fondiaria, mantenesse il controllo di fatto di Generali<sup>39</sup>.

Coerentemente con la *ratio* del controllo delle operazioni di concentrazione e con l'ambito di intervento sopra precisati, l'Autorità, in linea con la nozione di controllo prevista dalla normativa nazionale, modellata su quella comunitaria, ha valutato anche operazioni in cui la modificazione duratura dell'assetto delle imprese e delle condizioni di concorrenza sul mercato derivava dall'acquisizione di un controllo di fatto. Poiché il controllo di fatto si instaura al concorrere di elementi diversi e variabili, di cui l'Autorità il più delle volte viene a conoscenza indipendentemente dalla comunicazione spontanea delle parti interessate, è necessario procedere a un accertamento particolarmente complesso. Nel caso Sai-Fondiaria, l'Autorità, valutando l'assetto effettivo dei controlli, ha accertato, sulla base di elementi acquisiti in sede ispettiva, che l'operazione realmente posta in essere dalle parti era diversa da quella che era stata originariamente notificata come fusione di Fondiaria in Sai. In particolare, l'Autorità, verificando l'andamento del voto nelle assemblee ordinarie in un arco consistente di tempo, l'esistenza di rapporti finanziari e personali tra le imprese e i *manager* di tutte le società coinvolte nell'operazione, ha accertato che in realtà l'operazione consentiva a Mediobanca

<sup>38</sup> Decisione *Edizione Holding-Autostrade-Concessioni e Costruzioni Autostrade*, in Bollettino n. 50/2002.

<sup>39</sup> Decisione *Sai Società Assicuratrice Industriale-La Fondiaria Assicurazioni*, in Bollettino n. 51-52/2002.



di acquisire il controllo di fatto su Fondiaria-Sai, e, in virtù di questo, di mantenere un'influenza determinante su Generali. In tal modo, i tre maggiori gruppi assicurativi italiani erano ricondotti a un unitario centro di interesse

Peraltro, all'interno della rete delle autorità di concorrenza europee si sta sviluppando un ampio dibattito sulle partecipazioni di minoranza, nella consapevolezza che esse in molte circostanze, anche senza condurre al controllo di un'impresa, possono produrre effetti strutturalmente negativi sulla concorrenza, che andrebbero valutati *ex-ante*.

La recente sentenza del Consiglio di Stato sul caso Enel-Infostrada<sup>40</sup> ha statuito “l'attendibilità e la ragionevolezza della valutazione operata dall'Autorità con riferimento all'esistenza della posizione dominante di Enel Trade sul mercato della fornitura”. Il giudice amministrativo di secondo grado, confermando l'impianto analitico utilizzato dall'Autorità, ossia che sulla base di una valutazione prognostica l'acquisizione di Infostrada avrebbe condotto al rafforzamento della posizione dominante di Enel sul mercato elettrico, ha richiesto all'Autorità di riprovedere in merito all'originaria prescrizione di cedere 5500 megawatt di capacità di generazione. In un procedimento concluso nel dicembre 2002 l'Autorità ha riscontrato che, a differenza di quanto ipotizzato nel procedimento istruttorio concluso due anni prima e che autorizzava l'operazione subordinandola alla dismissione di capacità di generazione, le sinergie tra forniture di elettricità e servizi di telecomunicazione si sono rivelate modeste, anche in considerazione dei cambiamenti delle strategie industriali di Enel. Più precisamente, rispetto al contesto nel quale l'Autorità ha adottato la prima decisione sull'operazione, hanno assunto rilevanza alcune circostanze di fatto che hanno condizionato gli sviluppi mancati della strategia *multi-utility*. Alla luce di tali sviluppi, è emerso che l'obiettivo prefissato da Enel di offrire in modo congiunto elettricità e servizi di telecomunicazioni, perseguito nei piani strategici della società al tempo della precedente istruttoria, non ha avuto seguito. L'Autorità ha pertanto concluso che, come conseguenza dell'acquisizione di Infostrada, le cessioni di capacità non risultavano più necessarie<sup>41</sup>.

## Un contributo alla costruzione di un diritto della concorrenza

---

I paragrafi che precedono mostrano le linee di sviluppo dell'attività di controllo dell'Autorità. Sul piano della concorrenza, ne risultano approfondi-

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, sentenza 1° ottobre 2002, n. 5156, *Enel/France Telecom/New Wind*.

<sup>41</sup> Decisione *Enel-France Telecom-New Wind*, in Bollettino n. 49/2002.

menti e precisazioni sulle principali figure anticompetitive. Ne sono testimonianza: l'esame della collusione tra imprese applicato alle intese nelle gare pubbliche; l'individuazione sempre più definita degli obblighi derivanti dalla "speciale responsabilità" dell'impresa in posizione dominante, che dalle più tradizionali categorie dell'obbligo a contrarre e della non discriminazione si estendono fino a ricomprendere l'equità e la trasparenza; la verifica analitica del controllo di fatto di un'impresa nei confronti di un'altra come strumento per garantire l'effettività degli interventi in materia di concentrazioni.

L'attivazione dei poteri consultivi attribuiti all'Autorità dalla legge istitutiva ha contribuito a individuare le distorsioni alla concorrenza non derivanti da comportamenti autonomi delle imprese, bensì da atti o progetti normativi, regolamentari o da atti amministrativi di carattere generale. Conformemente agli orientamenti consolidati, l'Autorità ha segnalato al Parlamento, al Governo e alle Amministrazioni Pubbliche ipotesi di intervento suscettibili di favorire normative di liberalizzazione dei mercati e di maggiore apertura alla concorrenza. Nel corso dell'ultimo anno, va ricordata la segnalazione sull'importante riforma legislativa del sistema radiotelevisivo e l'attività consultiva avente a oggetto le modalità di predisposizione dei bandi di gara da parte della Consip<sup>42</sup>.

All'affinamento progressivo degli strumenti antitrust nell'applicazione delle regole di concorrenza partecipa anche il giudice amministrativo. Questi, attraverso il sindacato esercitato sugli atti dell'Autorità, contribuisce a chiarire l'interpretazione non solo delle regole procedurali, ma anche della stessa disciplina sostanziale, delineando l'ambito di operatività delle norme di concorrenza e conseguentemente i limiti del potere stesso dell'Autorità.

È da ricordare che il Consiglio di Stato, in alcune pronunce adottate nel corso dell'anno, ha espressamente definito l'ambito del controllo del giudice sui provvedimenti dell'Autorità. Si tratta di un controllo incisivo che si realizza attraverso la verifica piena e incondizionata dei fatti e della stessa correttezza tecnica della valutazione svolta dall'Autorità: tale controllo rafforza in modo pregnante il tradizionale giudizio di legittimità. In presenza di valutazioni tecniche caratterizzate da un elevato margine di complessità, il giudice, potendo in ogni caso censurare l'eventuale errore tecnico, ha ritenuto di non sostituire integralmente la propria valutazione a quella dell'amministrazione, preposta istituzionalmente dalla legge a tale compito. Il giudice ha chiarito che tale suo orientamento, seguito in tutti i campi dell'azione amministrativa e nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, risulta particolarmente appropriato nei confronti di un'amministrazione, come l'Autorità, indipendente in quanto posta "al di fuori del circuito dell'indirizzo politico" e caratterizzata "non soltanto per la qualificazione e la composizione tecnica, ma per

<sup>42</sup> Parere *Assetto del sistema radiotelevisivo e della società Rai-Radio Televisione Italiana*, in Bollettino n. 49/2002; parere *Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici-Consip Spa*, in Bollettino n. 5/2003.

l'esercizio di poteri neutrali<sup>43</sup>. Con particolare riferimento poi al potere dell'Autorità di irrogare sanzioni pecuniarie alle imprese, il giudice ha ritenuto di dover estendere il suo controllo fino al punto di sostituirsi integralmente all'Autorità, rideterminando la misura della sanzione e, in taluni casi, addirittura escludendola del tutto. Al riguardo va sottolineato che occorre comunque garantire l'indispensabile funzione dissuasiva che le sanzioni debbono avere, affinché sia assicurata la piena effettività delle regole di concorrenza.

Non è inutile aggiungere, infine, che il contenzioso relativo agli atti dell'Autorità, anche in virtù delle riforme legislative sul processo amministrativo, è, con riferimento sia al nostro ordinamento, sia a quello comunitario, un esempio di giustizia estremamente celere, potendosi celebrare due gradi di giudizio di merito in meno di due anni. Si può allora concludere che l'attuale assetto dei controlli giurisdizionali sui provvedimenti dell'Autorità appare senza dubbio equilibrato e rispondente alle fondamentali esigenze di piena tutela del diritto di difesa e di approfondita considerazione dell'interesse pubblico alla garanzia della concorrenza e del mercato.

## Publicità ingannevole

L'impostazione comunitaria e internazionale, diffusamente presente in ambito antitrust, sta cominciando a influenzare anche le politiche del consumatore, fornendo al riguardo importanti elementi di convergenza nella normativa e nelle modalità applicative. In particolare la comunicazione della Commissione – seguito dato al Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea del giugno 2002 – ribadisce l'opportunità di elaborare una direttiva-quadro volta a rendere vincolante per le imprese l'adozione di pratiche commerciali leali che, naturalmente, comprendono al proprio interno anche i vincoli sulla correttezza dei messaggi pubblicitari. Accanto alle istanze di efficace assistenza alla clientela nella fase post-vendita e al divieto di indebito condizionamento nelle trattative commerciali, la comunicazione contempla stringenti obblighi di informativa al consumatore e il divieto di pratiche commerciali ingannevoli.

La comunicazione riserva poi particolare attenzione all'adozione da parte delle imprese di codici volontari di autodisciplina quale strumento concorrente di tutela dei consumatori, consolidando il crescente coinvolgimento delle imprese al mantenimento di relazioni corrette con i propri clienti. Per quanto riguarda l'Italia, il *Codice di Autoregolamentazione TV e Minori*, emanato dal Ministero per le telecomunicazioni nel novembre 2002, ma

<sup>43</sup> Consiglio di Stato, sentenza 1° ottobre 2002, n. 5156, *Enel/France Telecom/New Wind*.

volontariamente adottato dalle emittenti televisive pubbliche e private, le vincola al controllo sui contenuti della pubblicità in relazione agli effetti sui minori.

L'adozione spontanea di iniziative di autoregolamentazione è il segnale del progressivo maturare da parte dei mezzi di diffusione di una più spiccata sensibilità all'esigenza che la pubblicità sia improntata a criteri di veridicità, correttezza e lealtà. Non altrettanto può dirsi per le imprese inserzioniste la cui condotta pubblicitaria continua a sollecitare numerosi e spesso reiterati interventi da parte dell'Autorità. Questo vale per quanto riguarda sia le decisioni di ingannevolezza o di illiceità comparativa assunte sia, in una fase successiva, le segnalazioni rivolte dall'Autorità alla Procura della Repubblica per inottemperanza da parte degli operatori pubblicitari, ai sensi dell'articolo 7, comma 9 del decreto legislativo n. 74/92, ai provvedimenti adottati nei loro confronti. Nel corso degli anni, infatti, nonostante l'attività dell'Autorità in materia sia sempre più conosciuta, non si è assistito all'indebolimento del rilievo delle inottemperanze, ma, al contrario, a progressivi aumenti: nel 2002 le segnalazioni inoltrate sono state più di cinquanta, mentre circa trenta nel 2001.

Anche nella repressione della pubblicità ingannevole l'influenza comunitaria non è limitata al momento della creazione delle regole, ma trova sostanza e rilievo nella prassi applicativa. Nel 2002 nel procedimento sull'ingannevolezza della dicitura "lights" apposta su determinate confezioni di sigarette<sup>44</sup>), nel ritenere tale dicitura idonea a indurre in errore i consumatori in merito alle caratteristiche del prodotto e alla sua minor pericolosità per la salute dei consumatori rispetto ad altri tipi di sigarette, l'Autorità ha espressamente richiamato quanto previsto dalla direttiva comunitaria 2001/37/CE<sup>45</sup>. Essa impone che venga eliminata dalle confezioni di sigarette qualsiasi dicitura, immagine o segno, tra cui la dicitura "lights", che possa dare al consumatore la falsa impressione della minor nocività.

Gli interventi dell'Autorità a tutela della pubblicità hanno una valenza generale, non soltanto evitando ogni alterazione delle decisioni dei consumatori in dipendenza di affermazioni ingannevoli, ma sostenendo e rafforzando il confronto concorrenziale delle imprese. Sempre più numerose, e non solo in materia di pubblicità comparativa, sono le segnalazioni all'Autorità presentate da imprese concorrenti e, in questi casi, le decisioni divengono per loro natura assai complesse, richiedendo frequentemente una valutazione dell'intera strategia pubblicitaria dell'impresa. Così, per esempio, nell'argomentare la liceità di un messaggio comparativo relativo a tariffe aeree a basso prezzo, l'Autorità ha identificato la tipologia di informazioni da ritenersi presumibilmente rilevanti per il *target* di consumatori destinatari dello specifico prodotto pubblicizzato nel messaggio, considerando peraltro le alternative

<sup>44</sup> Decisione *Sigarette Marlboro Lights*, in Bollettino n. 37/2002.

<sup>45</sup> Direttiva 2001/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2001, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco, in GUCE L 194/26 del 18 luglio 2001.

concretamente a disposizione dell'operatore pubblicitario nella scelta dei termini da assumere a confronto<sup>46</sup>. Analogamente, l'esame dei presunti profili di denigrazione associati alla pubblicità comparativa è stato effettuato dall'Autorità con una valutazione di carattere generale volta a verificare la coerenza dei toni utilizzati nel messaggio con il significato comunicazionale perseguito<sup>47</sup>. Infine, il contesto di diffusione del messaggio e la stessa strategia promozionale dell'operatore pubblicitario hanno indotto l'Autorità, aderendo a una nozione tipologicamente ampia di messaggio pubblicitario, a provvedere alla sospensione provvisoria dell'intera campagna pubblicitaria cui il singolo messaggio risultato ingannevole poteva essere ricondotto<sup>48</sup>.

La necessaria attenzione agli elementi relativi allo specifico mercato interessato dalla pubblicità e al contesto nel quale il singolo messaggio viene diffuso rende ancor più pregnante l'esigenza di una più ampia partecipazione informativa e documentale al procedimento istruttorio, da parte delle imprese denuncianti e degli operatori pubblicitari direttamente coinvolti. A fronte di tale consapevolezza, in più occasioni si è dovuta riscontrare una diffusa reticenza a fornire la collaborazione istruttorio richiesta, peraltro in un assetto normativo in cui l'Autorità non dispone di adeguati strumenti coercitivi.

## L'evoluzione internazionale della politica di concorrenza

Nel dicembre 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato all'unanimità il nuovo regolamento in materia di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, che sarà applicabile solo a partire dal 1° maggio 2004, al fine di definire e adottare le disposizioni necessarie a garantire la completa ed efficace attuazione del nuovo sistema<sup>49</sup>.

Il regolamento delinea un sistema profondamente innovativo di applicazione delle norme comunitarie in materia di intese e abusi di posizione dominante, articolato lungo due direttrici fondamentali. La prima è relativa

<sup>46</sup> Decisione *Voli economici Ryanair*, in Bollettino n. 32/2002.

<sup>47</sup> Decisione *Voli economici Ryanair*, in Bollettino n. 32/2002 e inoltre decisione *Autoclavi Faro*, in Bollettino n. 49/2002; decisione *Autoclavi Cominox*, in Bollettino n. 49/2002; decisione *Autoclavi Mocom*, in Bollettino n. 49/2002.

<sup>48</sup> Decisione *Wind-Alice ADSL-Abbonamento gratuito*, in Bollettino n. 8/2003 e, già prima, decisione *Tele+ a 20.000 lire al mese*, in Bollettino n. 37/2001.

<sup>49</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, in GUCE L 1/1 del 4 gennaio 2003.

all'introduzione di un regime di eccezione legale per l'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato, in base al quale le intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, ma esentabili ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, sono lecite e valide senza la necessità, come avveniva finora, di una preventiva autorizzazione da parte della Commissione europea. Il cambiamento è volto a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi connessi all'attuale regime di notificazione e di preventiva autorizzazione degli accordi, delle decisioni e delle pratiche altrimenti vietate, al fine di consentire alla Commissione, anche attraverso una più efficiente allocazione interna delle risorse disponibili, di concentrare la propria azione in modo prioritario sull'individuazione e la repressione delle violazioni di maggiore gravità.

In questa prospettiva il regolamento prevede un significativo ampliamento delle competenze e dei poteri della Commissione europea. In particolare la Commissione può adesso imporre rimedi strutturali laddove necessario per porre fine a una violazione accertata, disporre l'adozione di misure provvisorie per evitare il rischio di danni gravi e irreparabili per la concorrenza, accettare e rendere vincolanti gli impegni eventualmente proposti dalle parti, e constatare d'ufficio, per ragioni di interesse pubblico comunitario, l'inapplicabilità degli articoli 81 o 82 del Trattato a una determinata fattispecie. Vengono inoltre sensibilmente rafforzati i poteri ispettivi della Commissione, la quale potrà anche accedere ai domicili privati del personale delle imprese e apporre sigilli ai locali e ai documenti aziendali. A queste misure corrisponde un parallelo potenziamento del regime sanzionatorio: le ammende per violazioni procedurali e le penalità di mora sono adesso commisurate al fatturato e non più stabilite in cifra fissa; la Commissione può inoltre esigere il pagamento di ammende e penalità di mora comminate ad associazioni di imprese dalle singole imprese ad esse aderenti, nonché imporre ammende in caso di inosservanza di decisioni volte ad adottare provvedimenti provvisori o a rendere obbligatori impegni volontariamente assunti dalle parti.

L'altra componente essenziale del progetto di riforma è rappresentata dall'applicazione decentrata dell'articolo 81, paragrafo 3. Con il passaggio dal regime di autorizzazione a quello di eccezione legale, infatti, le decisioni adottate sulla base di tale norma non hanno più valore costitutivo e la disposizione è direttamente applicabile a opera non solo della Commissione, ma anche delle autorità di concorrenza e dei giudici nazionali che, in sede di valutazione di intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, possono altresì esaminare la sussistenza delle condizioni previste dal paragrafo 3 per la non applicabilità del divieto.

Nel nuovo sistema, pertanto, la Commissione, le autorità di concorrenza e i giudici nazionali saranno tutti egualmente competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato. Al tempo stesso, la riforma prevede una serie di strumenti diretti a garantire un'applicazione efficace e coerente delle norme comunitarie da parte delle varie istanze decisionali. A questa esigenza rispondono in particolare le disposizioni volte a rafforzare sia la cooperazione ver-



ticale, tra Commissione e autorità nazionali di concorrenza, sia quella orizzontale tra singole autorità nazionali. Il regolamento stabilisce infatti una più stretta collaborazione tra la Commissione e le autorità nazionali all'interno di una rete di autorità di concorrenza operante sulla base di specifici obblighi reciproci di informazione e di consultazione preventiva, nonché di meccanismi e strumenti di coordinamento volti a evitare, per quanto possibile, la duplicazione di procedimenti e decisioni formali su medesime fattispecie e a prevenire e risolvere eventuali situazioni di conflitto.

Inoltre, per la prima volta dall'adozione del Trattato il regolamento disciplina la materia dei rapporti tra normativa comunitaria e normative nazionali di concorrenza, prevedendo in primo luogo, a carico di giudici e autorità nazionali di concorrenza, un esplicito obbligo di applicazione del diritto comunitario ai comportamenti d'impresa che siano tali da incidere sul commercio tra Stati membri. Oltre a favorire una più ampia e sistematica applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato a livello nazionale, l'obbligo è diretto anche a garantire che i procedimenti delle autorità nazionali di concorrenza, riguardanti pratiche commerciali suscettibili di pregiudicare gli scambi tra Stati membri, siano soggetti alle procedure di informazione e consultazione preventiva della Commissione previste dal regolamento per assicurare un'applicazione omogenea e coerente del diritto antitrust comunitario.

Infine, il regolamento stabilisce che, ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, la Commissione e le autorità nazionali di concorrenza possono scambiare tra loro e utilizzare come mezzo di prova qualsiasi elemento di fatto o di diritto, ivi comprese informazioni confidenziali. La circolazione di informazioni tra le autorità di concorrenza è infatti necessaria al fine di assicurare una tempestiva ed efficiente ripartizione dei casi all'interno della rete delle autorità di concorrenza europee e un efficace trattamento delle denunce multiple riguardanti medesime fattispecie di presunta violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il nuovo regolamento entrerà in vigore dal 1° maggio 2004, la data d'ingresso di dieci nuovi Paesi nell'Unione europea<sup>50</sup>. Si tratta del più significativo allargamento dell'Unione dalla sua fondazione, comprendendo questa volta Paesi per i quali l'economia di mercato è ancora da sperimentare nella sua interezza e la libertà d'intraprendere una novità da sfruttare pienamente. Il continente non è più diviso. Il comune convincimento che la democrazia è il fondamento politico dell'Europa viene sostenuto e arricchito dalla cooperazione e dall'integrazione promosse dalla Comunità. L'accesso all'Unione europea implica che la concorrenza si svolga nel rispetto di regole comuni, senza discriminazioni basate sulla nazionalità, in assenza di ingiustificate protezioni regolamentari. Le recenti evoluzioni normative nell'antitrust comuni-

<sup>50</sup> Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria.

tario favoriscono questo processo, uniformando le disposizioni per la tutela della concorrenza e creando, all'interno della rete delle Autorità europee, un ambiente di omogeneizzazione e convergenza.

Già in questi ultimi anni la prospettiva dell'accesso all'Unione europea ha creato forti incentivi all'introduzione nei Paesi candidati di normative coerenti con i Trattati. Al fine di facilitare questa transizione, la Commissione ha istituito programmi molto efficaci di gemellaggio tra amministrazioni di Paesi diversi. In pratica, su tutte le tematiche d'interesse comunitario, dall'antitrust agli appalti, alla politica agricola, all'antiriciclaggio, sono stati promossi programmi di assistenza tecnica, spesso di durata biennale, in cui l'amministrazione di uno Stato membro accompagna l'omologa amministrazione del Paese candidato verso lo *standard* comunitario. L'obiettivo è di identificare le norme ancora mancanti, di formare il personale che dovrà applicarle, di aiutare l'amministrazione del Paese candidato a risolvere eventuali problematiche applicative. L'Autorità fin dalla sua costituzione ha riconosciuto l'importanza dell'assistenza ai Paesi candidati e, più in generale, ai Paesi in via di sviluppo. Peraltro, la relativamente recente introduzione della normativa antitrust in Italia e la ancora diffusa presenza di ingiustificati vincoli regolamentari ai comportamenti d'impresa rendono l'esperienza italiana particolarmente interessante per questi Paesi.

Nel 2002 si è concluso il progetto di gemellaggio avviato dall'Autorità con le autorità antitrust romene. Esso ha consentito di adeguare la normativa del Paese allo *standard* comunitario e di formare il personale con seminari e soggiorni di studio in merito alle modalità applicative e alle procedure amministrative più opportune. La presenza di un funzionario dell'Autorità a Bucarest ha stabilito dei legami istituzionali profondi che contribuiscono a consolidare i rapporti di cooperazione tra le due autorità. La bontà del lavoro svolto ha spinto le autorità romene e la Commissione a chiedere all'Autorità di dirigere per altri due anni un nuovo progetto che dovrebbe iniziare nei prossimi mesi. A Malta l'Autorità sta assistendo l'autorità di concorrenza nella messa a punto anche organizzativa di un sistema di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, utilizzando il recente strumento del gemellaggio leggero introdotto per progetti di più corto respiro. Nella Repubblica Ceca l'Autorità ha da alcuni mesi iniziato un progetto di gemellaggio biennale che prevede la presenza di un funzionario italiano a Brno e l'organizzazione di numerosi incontri tra le due amministrazioni.

L'Autorità è attiva nell'assistenza tecnica anche indipendentemente dal contesto comunitario. E' firmataria di un protocollo d'intesa con il Ministero per le politiche antimonopolio e il sostegno all'imprenditoria della Federazione Russa al fine di preparare annualmente un programma di formazione rivolto soprattutto agli uffici periferici del Ministero e partecipa regolarmente alle iniziative degli organismi internazionali in materia di concorrenza, in particolare dell'OCSE e dell'UNCTAD.

I Paesi potenziali clienti di attività di assistenza tecnica sono infatti numerosi. Nel mondo più di novanta Paesi hanno introdotto normative antitrust, peraltro tutte caratterizzate da disposizioni generalmente convergenti, ma con assetti istituzionali, poteri d'indagine e sanzionatori estremamente diversificati. Proprio al fine di creare una maggiore convergenza applicativa, discutere questioni concrete della pratica antitrust e raccomandare principi guida è stata recentemente creata la Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network, ICN*) che raccoglie tutte le autorità antitrust del mondo. La rete è guidata da un comitato di coordinamento e opera tramite gruppi di lavoro aperti alla partecipazione di esperti della comunità accademica e del mondo degli affari. L'organo deliberante dell'ICN è la conferenza annuale, che si è svolta per la prima volta a Napoli, a Castel dell'Ovo, il 28-29 settembre 2002, e alla quale hanno partecipato più di sessanta autorità di concorrenza. I rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali erano presenti così come 50 osservatori provenienti da venti Paesi diversi, in rappresentanza dei consumatori, delle imprese, degli studi legali e del mondo accademico. La conferenza è stata organizzata per affrontare i problemi procedurali e sostanziali collegati al controllo delle concentrazioni e al rilievo che soprattutto nei Paesi in via di sviluppo riveste l'attività di promozione della concorrenza svolta dalle autorità antitrust. I risultati raggiunti, in particolare l'adozione di alcuni principi guida in materia di controllo delle concentrazioni, sono stati resi possibili da un processo decisionale reso particolarmente efficiente dall'uso intenso delle nuove tecnologie dell'informatica e delle comunicazioni.

\* \* \* \* \*

## In ricordo del professor Franco Romani

Il 7 giugno 2002 cessava di vivere il professor Franco Romani. Nella sua carriera accademica e con la sua attività di studioso Franco Romani ha dato un importante impulso in Italia all'impiego dell'analisi economica come strumento interpretativo delle norme giuridiche. Egli aveva presieduto la Commissione ministeriale di studio per i problemi della concorrenza, istituita nel 1986, per l'introduzione in Italia di una normativa nazionale antitrust. La legge, che poi è stata approvata il 10 ottobre 1990 e che ha istituito questa Autorità, di cui tra l'altro Romani è stato componente tra il 1990 e il 1997, è ispirata al rapporto conclusivo della Commissione e, in particolare, deve a Franco Romani alcune delle sue caratteristiche migliori: la piena omogeneizzazione delle norme sostanziali alle corrispondenti disposizioni comunitarie e, soprattutto, l'esplicito riferimento ai principi comunitari come vincolo interpretativo. La normativa italiana ha potuto così giovare fin dall'inizio di una giurisprudenza ultratrentennale, ciò che ha semplificato significativamente il compito dell'Autorità e del giudice.

## Appendice

---

I dati utilizzati nelle elaborazioni di questo capitolo sono i dati di contabilità nazionale, delle statistiche del commercio con l'estero e del censimento intermedio dell'industria e dei servizi pubblicati dall'ISTAT sul proprio sito *web* e i dati sulla bilancia commerciale relativi al settore dei servizi distribuiti dall'Ufficio Italiano Cambi.

La classificazione settoriale usata qui è quella a 50 branche adottata dall'ISTAT per i dati di contabilità nazionale, alla quale sono stati ricondotti anche gli altri dati.

Con riferimento alla Tabella 1, sono stati definiti “esportatori” i settori che, nel 2001, hanno esportato più della media nazionale e “non esportatori” gli altri settori. In modo simile, sono stati definiti “intermedi” i settori che, secondo la tavola delle interdipendenze settoriali della economia italiana relativa al 1992, hanno una quota della produzione destinata agli impieghi intermedi superiore a quella media dell'economia e “finali” gli altri settori.

Per la definizione dei settori “problematici” dal punto di vista della concorrenza (Tabella 2) si è preferito usare una disaggregazione settoriale più fine: la classificazione a 92 branche utilizzata per il calcolo della matrice delle interdipendenze settoriali ISTAT del 1992. Anche il grado di dipendenza di ciascun settore dai settori problematici è stato calcolato a questo livello di disaggregazione, utilizzando la stessa matrice delle interdipendenze settoriali. I risultati ottenuti sono stati poi riaggregati per ottenere il grado di dipendenza di ciascun settore relativo alla prima classificazione (Tabelle 3 e 4).

Il grado di “dipendenza” dai settori problematici è stato calcolato nel modo seguente. Si indichi con  $B$  la matrice (92 x 92) delle interdipendenze settoriali<sup>51</sup>; con  $f$  il vettore (92 x 1) dei valori complessivi della produzione<sup>52</sup> e con  $v$  il vettore (92 x 1) dei valori aggiunti settoriali<sup>53</sup>. Risulta quindi che la somma delle righe di  $B$  e di  $v$  è uguale a  $f'$ , ossia

$$f' = \iota' B + v',$$

dove  $\iota' = (1 \ 1 \ \dots \ 1)$ . Dividendo ciascuna delle colonne di  $B$  per il corrispondente valore della produzione si ottiene la matrice dei “coefficienti

<sup>51</sup> Tavola dei flussi totali a prezzi *depart-usine*.

<sup>52</sup> Produzione distribuita a prezzi *depart-usine*.

<sup>53</sup> Calcolati come differenza tra il valore della produzione e la somma dei costi intermedi.

tecnicamente  $A = B \text{diag}(f)^{-1}$  espressi in termini di valore piuttosto che di unità fisiche. Per quest'ultima matrice vale la relazione

$$v' = v' A + w',$$

dove  $w' = v' \text{diag}(f)^{-1}$  è anch'esso ottenuto dividendo ciascun elemento di  $v'$  per il valore della produzione del settore corrispondente. Dunque

$$v' = w' (I - A)^{-1} = w' L = w' + w' F,$$

dove  $L$  è la matrice inversa di Leontief e  $F = L - I$ . Quest'ultima relazione scompone il valore della produzione di ciascun settore, fatto pari all'unità, nella somma di valori aggiunti prodotti nei vari settori dell'economia. In termini non matriciali, per un generico settore  $i$  si ha

$$1 = w_i + \sum_h w_h F_{hi} = w_i + \sum_{h \in \Omega} w_h F_{hi} + \sum_{h \notin \Omega} w_h F_{hi},$$

dove  $w_h$  e  $F_{hi}$  rappresentano gli elementi generici di  $w$  e  $F$  rispettivamente, e  $\Omega$  rappresenta l'insieme dei settori "problematici". Il "grado di dipendenza" dai settori problematici riportato nelle Tabelle 3 e 4 è  $\sum_h w_h F_{hi}$ .