

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLV
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

(ANNO 1998)

(Articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)

predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri
(D'ALEMA)

Trasmessa alla Presidenza il 24 maggio 1999

PAGINA BIANCA

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

	<i>Pag.</i>
1. L'EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA	9
2. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA NEI SERVIZI PUBBLICI	12
3. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA IN ALTRI SETTORI	25
4. I PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL 1998 E NEI PRIMI TRE MESI DEL 1999	33
5. LA LEGGE 10 OTTOBRE 1990, N. 287: ESPERIENZE APPLICATIVE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO	47

II. - ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90**1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E
INTERVENTI DELL'AUTORITÀ*****Agricoltura e attività manifatturiere***

Prodotti agricoli e alimentari	55
Prodotti petroliferi	62
Prodotti chimici	65
Prodotti sanitari e farmaceutici	66
Prodotti da costruzione, cemento e calcestruzzo	78
Mezzi di trasporto	79
Altre attività manifatturiere	81

<i>Energia elettrica</i>	91

<i>Gas metano</i>	98

<i>Distribuzione commerciale</i>	102
<i>Trasporti</i>	110
Trasporti marittimi e servizi portuali	111
Trasporti aerei e servizi aeroportuali	116
Trasporti ferroviari	123
Attività ausiliarie del trasporto	126
<i>Telecomunicazioni</i>	128
<i>Servizi postali</i>	139
<i>Intermediazione monetaria e finanziaria</i>	
Servizi assicurativi e fondi pensione	144
Servizi finanziari	148
<i>Servizi professionali e imprenditoriali</i>	163
<i>Attività ricreative, culturali e sportive</i>	
Radiodiffusione ed editoria quotidiana	183
Altre attività ricreative, culturali e sportive	196
<i>Servizi sanitari</i>	200
<i>Appalti</i>	204
<i>Altri settori di intervento</i>	205
Servizi pubblici locali	205
Altri interventi	208
2. I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE	
Fusioni e acquisizioni negli anni Novanta	213
Le concentrazioni esaminate dall'Autorità nel 1998	222
3. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI	
Intese	229
Abuso di posizione dominante	234
Operazioni di concentrazione	236
4. RAPPORTI INTERNAZIONALI	
Commissione europea	241

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)	257
Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)	262
Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)	266

III. - ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

1. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ

INGANNEVOLE

Dati di sintesi	271
Sviluppi normativi	276
I principali settori d'intervento	280
Principi interpretativi	290
Inquinamento acustico	312

APPENDICE

L'assetto organizzativo	319

ALLEGATO

Indice delle decisioni dell'Autorità sino al 31 marzo 1999 (in volume separato)

PAGINA BIANCA

Parte I

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

PAGINA BIANCA

1. L'EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA

I progressi economici e sociali realizzati in Italia negli ultimi decenni possono essere in gran parte ricondotti alla scelta effettuata nel 1957 di unirsi a Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi nella costruzione della Comunità economica europea. La conseguente eliminazione di ogni protezione tariffaria delle industrie nazionali negli scambi con gli altri paesi membri ha comportato una crescita economica sostenuta e duratura, tale da condurre a un significativo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Il processo d'integrazione economica volto a realizzare una piena libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone nella Comunità è ormai in una fase avanzata. Negli anni, esso ha condotto a una revisione di gran parte della normativa economica dei paesi coinvolti, con conseguenti profonde modificazioni degli assetti regolamentari prevalenti.

L'Italia, tradizionalmente caratterizzata da un apparato produttivo dinamico e flessibile, ancora alla fine degli anni Ottanta mostrava una struttura amministrativa e burocratica inadeguata rispetto alle sfide che il Paese doveva affrontare e tale da costituire un freno e un vincolo alle sue ambizioni. Nel corso dell'ultimo decennio, in sintonia con il processo d'integrazione comunitaria, sono state prese numerose iniziative volte a trasformare gli assetti normativi prevalenti nel nostro paese, così da limitare gli interventi pubblici di natura più dirigistica e favorire l'evoluzione concorrenziale del sistema economico. In particolare, l'approvazione della normativa antitrust ha rappresentato il primo importante segnale della completa accettazione del libero mercato come valore da proteggere e tutelare non soltanto in relazione agli impegni internazionali del Paese, ma come strumento di disciplina economica generale; l'attività dell'Autorità in applicazione della legge ha progressivamente interessato tutti i settori dell'economia nazionale, compresi i servizi privati e pubblici dove tradizionalmente esisteva minore attenzione alle questioni concorrenziali, affrontando inoltre numerose problematiche di carattere generale relative al funzionamento dei mercati.

Nel corso dell'ultimo decennio la progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia si è accompagnata a un processo di dismissione di partecipazioni pubbliche tra i più intensi dei paesi industrializzati, ponendo le premesse per uno sviluppo economico più spontaneo e meglio rispondente all'evoluzione della domanda.

In questo contesto, la realizzazione del mercato unico europeo e, più recentemente la partecipazione all'Unione monetaria, determinano un significativo ampliamento delle opportunità per le imprese, anche per i produttori di quei beni e servizi che precedentemente avevano un mercato quasi esclusivamente nazionale. Così come le liberalizzazioni commerciali degli anni Sessanta hanno contribuito significativamente alla crescita sostenuta della nostra industria che è riuscita rapidamente, proprio in conseguenza del più intenso confronto concorrenziale, a consolidare i suoi punti di forza, espandendosi con vigore sui mercati interni e internazionali, così la globalizzazione e l'internazionalizzazione della fine degli anni Novanta possono condurre a un nuovo ciclo di sviluppo, che interessa non più soltanto l'industria, ma anche i comparti dei servizi, finora generalmente protetti, perlomeno dalla concorrenza estera.

L'allargamento dei mercati, originato dalle profonde trasformazioni tecnologiche e assecondato dall'evoluzione normativa interna e comunitaria, non deve essere temuto né, quindi, contrastato da interventi pubblici ingiustificatamente restrittivi e da comportamenti delle imprese volti a sostituire le previsioni normative protezionistiche recentemente eliminate con restrizioni "private", spesso peraltro contrarie alle disposizioni della normativa antitrust. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende al riguardo esercitare un'attenta vigilanza affinché le imprese non vanifichino, tramite condotte restrittive della concorrenza, il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e di crescita che possono essere raggiunti solo accettando il confronto concorrenziale, non artificialmente sottraendovisi, e cogliendo le opportunità che da esso originano. Le nostre imprese, come la storia di questi ultimi cinquant'anni ampiamente dimostra, non hanno bisogno di protezioni, né di natura pubblica né privata. L'ingresso di nuovi operatori sui mercati nazionali deve essere visto come una sfida da affrontare, come un esempio da seguire, non come una minaccia da contrastare.

In questi mesi si osservano grandi trasformazioni nel sistema economico italiano, con importanti modificazioni della struttura produttiva e degli assetti proprietari in settori, quali quello del credito e delle telecomunicazioni, in cui la proprietà delle imprese è stata per lungo tempo cristallizzata. Tutte le acquisizioni e fusioni sono esaminate dall'Autorità nazionale di concorrenza e dalla Commissione europea al fine di evitare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti tali da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, sulla base di un riparto di competenze ben preciso e chiaramente espresso in termini di fatturato delle imprese coinvolte.

Le evoluzioni in corso mostrano l'importanza di un mercato efficiente degli assetti proprietari. Le nuove regole che caratterizzano i mercati finanziari sono volte a garantire a tutti gli investitori una più adeguata e tempestiva informazione sulle decisioni delle imprese in materia di acquisizioni, consentendo anche agli azionisti di minoranza di partecipare a eventuali incrementi dei corsi azionari associati a queste operazioni. Queste stesse regole disciplinano anche il management delle imprese coinvolte, dando peraltro maggior potere di scelta agli azionisti circa il merito di piani industriali alternativi, eventi questi che mai si erano precedentemente osservati nel contesto italiano. Naturalmente, affinché un mercato degli assetti proprietari si possa sviluppare è necessaria l'esistenza di imprese scalabili. Da questo punto di vista, le recenti privatizzazioni hanno dato origine a un gruppo di importanti società in cui l'acquisizione del controllo richiede il ricorso al mercato e in cui la proprietà non ha le caratteristiche di stabilità dell'impresa familiare, ma è sempre soggetta alla minaccia di una scalata da parte di investitori terzi. Questa contendibilità della proprietà delle imprese, che implica necessariamente la possibilità di una qualche forma di ostilità da parte dei potenziali acquirenti, è particolarmente importante nei settori in cui la concorrenza sul mercato del prodotto è meno intensa, perché tende a favorire il perseguimento dell'efficienza là dove il confronto concorrenziale è più difficile.

Tuttavia, per conseguire crescita e sviluppo occorre garantire un quadro ben più ampio di opportunità. Attualmente l'Italia è uno dei paesi in Europa con minor capacità di generare reddito e di creare occupazione. Certamente una parte della responsabilità deve essere attribuita alle politiche monetarie e fiscali che pure hanno consentito il raggiungimento dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione monetaria. Per il futuro, oltre ad adeguate politiche macroeconomiche, sono necessari mercati liberalizzati, l'assenza di controlli pubblici ingiustificati e l'efficace funzionamento delle istituzioni pubbliche. Infatti, i paesi che in Europa hanno fatto registrare i più elevati tassi di crescita nel corso degli anni Novanta, Irlanda, Finlandia, Regno Unito, Spagna e Portogallo, sono caratterizzati da assetti regolamentari più flessibili, da istituzioni generalmente meno invadenti e dalla presenza di modesti ostacoli amministrativi all'esercizio dell'attività economica. Viceversa i paesi tradizionalmente più regolamentati in Europa, come Italia, Francia, Germania, Austria e Belgio, mostrano tassi di espansione assai più ridotti. L'evidenza disponibile indica, pertanto, l'esistenza di una correlazione positiva tra crescita economica e assenza di

ingiustificati vincoli regolamentari, soprattutto di quelli volti a ostacolare l'accesso delle imprese alle diverse attività.

Le difficoltà che i nostri giovani incontrano nell'ingresso sul mercato del lavoro non sono indipendenti dalle barriere all'entrata di natura amministrativa che le imprese ancora diffusamente incontrano in relazione alle decisioni di espansione. Molti affermano che sarebbe sufficiente liberalizzare il solo mercato del lavoro. Tuttavia, se la regolamentazione ostacola ingiustificatamente l'accesso alle diverse attività economiche, l'introduzione di maggiore flessibilità sul mercato del lavoro non sempre conduce alla creazione di nuova occupazione, producendo invece proprio gli effetti che i suoi critici le attribuiscono, ossia la contrazione dell'attività. Infatti, anche se le imprese esistenti divengono più libere nella gestione della forza lavoro, l'esistenza di ingiustificati vincoli regolamentari ostacola l'ingresso di nuove imprese sul mercato, con effetti incerti rispetto agli andamenti dell'occupazione complessiva, risultando prevalente l'aspetto della ristrutturazione rispetto all'allargamento della capacità produttiva. Peraltro, se viene reso meno oneroso per le imprese l'ingresso sui mercati, senza che sia contemporaneamente prevista una riduzione dei vincoli al funzionamento del mercato del lavoro, la crescita produttiva e occupazionale può risultare inferiore, a causa delle difficoltà che le imprese incontrano nell'organizzare la propria attività in maniera coerente con gli andamenti della domanda.

Come dimostrano le esperienze dei paesi più dinamici in Europa, occorre che anche in Italia tutti i mercati vengano ampiamente liberalizzati, contribuendo alla realizzazione di un ambiente economico dinamico e innovativo nel quale venga favorita, non ostacolata, l'attività d'impresa. Ciò è particolarmente importante nel settore dei servizi privati i cui assetti regolamentari in materia di accesso vengono stabiliti a livello nazionale e locale, in assenza di un'efficace influenza liberalizzatrice proveniente dall'estero. Solo liberando le imprese da vincoli amministrativi che le appesantiscono è possibile evitare che generazioni successive di lavoratori vengano mantenute al di fuori del processo produttivo, determinando costi sociali enormi e impedendo che la società si avvalga di tutte le capacità lavorative e intellettuali disponibili.

2. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA NEI SERVIZI PUBBLICI

Nei servizi pubblici le numerose esperienze estere di liberalizzazione mostrano

che i benefici che gli utenti possono trarre dall'introduzione della concorrenza possono essere significativi. In svariati settori l'eliminazione delle restrizioni all'accesso al mercato, la sostituzione dei regimi concessori con sistemi autorizzatori, la ristrutturazione e successiva privatizzazione delle imprese, l'individuazione di ambiti ristretti entro cui mantenere obblighi di servizio universale chiaramente definiti, l'introduzione di efficaci strumenti di regolamentazione, sono tutte misure che, con varia intensità e secondo i casi, hanno contribuito a realizzare significativi vantaggi per i consumatori. Anche le liberalizzazioni finora realizzate in Italia, prima fra tutte quella delle telecomunicazioni, indicano che la concorrenza può condurre a rilevanti riduzioni dei prezzi e a cospicui miglioramenti della qualità dei servizi. Si tratta di benefici che non rimangono confinati in ambito settoriale, ma si diffondono a tutto il sistema economico. Tuttavia questi effetti positivi non sempre si realizzano meccanicamente tramite la semplice liberalizzazione dei mercati o la sola privatizzazione delle imprese. Spesso occorre identificare preventivamente gli assetti di mercato che meglio consentano ai meccanismi concorrenziali di operare effettivamente a beneficio degli utenti. Una responsabile politica di privatizzazioni e di apertura dei mercati non deve pertanto condurre alla creazione di monopoli privati, solo potenzialmente soggetti alla disciplina concorrenziale, ma creare immediatamente una pluralità di operatori indipendenti in grado di competere efficacemente. Ciò implica un'attenta valutazione degli interventi di privatizzazione più opportuni per conseguire un'efficace liberalizzazione dei mercati e, al contempo, la scelta degli strumenti di regolamentazione e di riassetto societario più appropriati.

Nell'esperienza italiana non sempre queste preoccupazioni sono state al centro del dibattito e raramente le soluzioni adottate hanno tratto origine da un'approfondita analisi per identificare i probabili effetti delle diverse alternative disponibili.

Di seguito vengono approfondite le problematiche relative all'apertura alla concorrenza di attività finora caratterizzate dalla presenza di diritti speciali ed esclusivi o da strutture di mercato sostanzialmente monopolistiche, ponendo particolare attenzione agli aspetti di rilievo emersi nel corso dell'anno. Si tratta di verificare se i processi di liberalizzazione siano stati accompagnati da una preventiva individuazione delle forme opportune di separazione fra le varie fasi di attività di imprese integrate; da una valutazione della necessità del mantenimento degli obblighi del servizio universale e, nel caso, dall'individuazione dei suoi costi; da un'analisi dell'opportunità di introdurre efficaci sistemi di regolamentazione.

Il settore delle telecomunicazioni

Nel corso degli ultimi anni il settore delle telecomunicazioni ha subito profonde trasformazioni in senso concorrenziale. Ancora nel 1988 il gestore nazionale dei servizi di telecomunicazione era in monopolio legale non soltanto nella fornitura di tutti i servizi, ma anche nella commercializzazione dei terminali telefonici e dei *modem*. Il monopolio si estendeva ben al di là degli eventuali ambiti del monopolio naturale. Le prime direttive comunitarie si sono quindi rivolte a eliminare le restrizioni dai mercati che più rapidamente potevano essere aperti alla concorrenza: prima i terminali nel 1988 e poi i servizi a valore aggiunto nel 1990. Con il primo gennaio 1998 si è pervenuti anche in Italia alla piena liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni.

Da quando, dopo le resistenze iniziali, l'Italia ha assecondato il processo di progressiva apertura alla concorrenza del settore, i risultati conseguiti, sia pure nel breve tempo di osservazione, sono incoraggianti. Per quanto concerne i terminali telefonici la liberalizzazione ha consentito un considerevole allargamento dei mercati e gli utenti hanno a disposizione una maggiore scelta e una più ampia disponibilità di offerta. Analogamente nei servizi a valore aggiunto le imprese, a seguito dell'apertura alla concorrenza, possono adesso scegliere tra le offerte di una pluralità di fornitori il prodotto che meglio risponde alle specifiche esigenze aziendali, con importanti benefici in termini di efficienza e di economicità. Più recentemente, la liberalizzazione di tutti i servizi telefonici sta determinando importanti vantaggi per gli utenti che possono ora effettivamente scegliere tra fornitori alternativi di servizi interurbani e internazionali. Non si tratta più della semplice eventualità che nuovi operatori entrino nel mercato, ma di ingressi effettivi. L'incentivo a fare meglio e a minori prezzi proviene direttamente dal confronto con altri fornitori che inizia a disciplinare, sia pure per ora con la rilevante esclusione dei servizi di telefonia urbana, l'operatore ancora in posizione dominante.

In questo contesto è indispensabile che i meccanismi di regolazione non ostacolino l'ingresso dei nuovi operatori e tutelino gli utenti, disciplinando i comportamenti tariffari delle imprese ancora in posizione di monopolio o largamente dominante. Finora l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha stabilito le tariffe d'interconnessione alla rete fissa di Telecom Italia, fornendo così ai nuovi operatori un quadro relativamente preciso dei loro costi di fornitura, fissati peraltro in modo da favorire l'ingresso nel mercato degli operatori più efficienti. Tuttavia non sono stati

ancora introdotti gli strumenti regolamentari volti a controllare i prezzi dei servizi in cui Telecom continua a mantenere una posizione largamente dominante. Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato concorda con quanto deliberato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ritenendo necessario il mantenimento di un regime di controllo tariffario, sia pure di tipo incentivante, fintanto che non si registri una concorrenza sul mercato tale da eliminare le posizioni dominanti sul mercato. I semplici interventi di liberalizzazione, laddove non siano accompagnati da ingressi rilevanti di nuovi operatori, non costituiscono affatto una deroga al principio della regolamentazione tariffaria.

Nei prossimi mesi, come previsto dal decreto ministeriale 10 marzo 1998, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dovrà stabilire i criteri di ripartizione del costo del servizio universale tra i diversi operatori. In questa valutazione occorre tenere presente che molto frequentemente i benefici complessivi che l'impresa ottiene dalla fornitura del servizio universale risultano superiori ai costi. Per esempio, la diffusa presenza di telefoni pubblici funzionanti e di buona qualità può sensibilmente migliorare l'immagine della società che li fornisce, rappresentando un importante canale pubblicitario che si riflette in aumenti di ricavi anche per servizi diversi. Pertanto la valutazione del costo del servizio universale deve essere effettuata con grande cautela, proprio per evitare che i nuovi operatori finanzino l'operatore dominante ben al di là di quanto necessario, venendo così ingiustificatamente penalizzati nel confronto concorrenziale.

Infine l'assegnazione della licenza per il servizio di telefonia mobile DCS e il recente ingresso sul mercato del nuovo operatore mostrano il dinamismo concorrenziale che caratterizza il mercato del radiomobile in Italia. Tuttavia, va rilevato che, a differenza di quanto avviene nella telefonia fissa dove il mercato è pienamente liberalizzato e l'accesso è soggetto a un semplice processo autorizzatorio, nella telefonia mobile il numero degli operatori è stato stabilito in fasi successive sulla base di valutazioni discrezionali sull'ottimalità di una struttura di mercato e non *ex ante* in relazione all'effettiva disponibilità complessiva di frequenze radio. La natura sequenziale del processo d'ingresso non ha impedito l'evoluzione concorrenziale dei mercati, ma rende sempre più difficile il raggiungimento di soglie dimensionali elevate per gli ultimi entrati. Infatti la crescente diffusione del cellulare in Italia lascia ai nuovi operatori soprattutto il mercato dei rinnovi, assottigliando quello delle nuove utenze. Per favorire l'evoluzione concorrenziale occorre pertanto ridurre per i consumatori i costi

impliciti collegati al cambiamento dell'operatore. Un primo passo in questa direzione è l'imposizione della portabilità del numero telefonico, già prevista dal 1° luglio 1999. Gli utenti del servizio del radiomobile sono così garantiti che, anche nel caso in cui volessero cambiare operatore, il loro numero telefonico rimarrebbe invariato.

Analoghe evoluzioni caratterizzeranno il mercato della telefonia fissa, dove la portabilità del numero telefonico è già prevista, limitatamente ai maggiori centri urbani, a partire dal 1° gennaio 2001. Al fine di favorire ulteriormente l'evoluzione concorrenziale, sarebbe opportuno garantire condizioni di mercato il più possibile simmetriche tra i diversi operatori soprattutto per quanto riguarda le forme di accesso dell'utente finale ai servizi della telefonia fissa. Si tratta tra l'altro di introdurre anche in Italia la possibilità per l'utente di selezionare anticipatamente il gestore telefonico prescelto senza la necessità di digitare alcun numero speciale per accedere ai suoi servizi (*carrier pre selection*) e di consentire ai concorrenti una maggiore flessibilità nelle condizioni di accesso ai segmenti terminali della rete (*unbundling*).

Il settore elettrico

Nella seconda metà degli anni Novanta, soprattutto come conseguenza dell'evoluzione del dibattito comunitario, si è avviata nel nostro paese una riflessione sulle possibili modificazioni strutturali del settore elettrico volta a individuare gli assetti normativi e regolamentari più efficaci. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non ha fatto mancare il proprio contributo al processo legislativo, con numerosi interventi di segnalazione circa i benefici che potrebbero derivare dall'introduzione di un maggiore grado di concorrenza nella generazione di energia elettrica e dalla costituzione di una pluralità di società di distribuzione tra loro indipendenti, accompagnati dalla separazione della fase di trasmissione e di dispacciamento.

Il recente recepimento, nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della direttiva comunitaria 96/92/CE di liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica, pur costituendo una tappa importante, non è certo tale da condurre a una struttura di mercato immediatamente concorrenziale. Enel non solo manterrà una posizione dominante nell'attività di produzione destinata ai clienti vincolati ma, per un periodo di tempo non trascurabile, la conserverà anche nei confronti dei clienti idonei. In altre parole il mercato sarà caratterizzato da un assetto oligopolistico, con una evidente asimmetria a favore dell'ex-monopolista. Infatti, anche se tutti gli utenti

fossero lasciati liberi di scegliere il fornitore desiderato di energia elettrica, nella stragrande maggioranza essi sarebbero costretti a ricorrere all'Enel che, nella migliore delle ipotesi, controllerà a regime almeno il 50% della capacità disponibile a livello nazionale.

Il decreto di recepimento niente dice sull'articolazione territoriale delle cessioni di capacità dell'Enel, né sulla quota di mercato di eventuali nuovi entranti. Potrebbe infatti accadere che l'Enel decida di ripartirsi il mercato nazionale con un altro operatore e che ciascuno dei due soggetti detenga una posizione dominante in una parte del Paese. Questa ridotta possibilità di scelta per gli utenti non deve essere ulteriormente sacrificata, come stabilito dall'Autorità in un procedimento recentemente concluso¹, da condizioni contrattuali di Enel di tipo abusivo e volte a ostacolare l'ingresso di nuovi operatori sui mercati appena liberalizzati. Questi comportamenti risultano particolarmente preoccupanti in considerazione della mancata creazione di un mercato concorrenziale nella generazione di energia elettrica ripetutamente auspicato dall'Autorità e del controllo che Enel continuerà a esercitare sulla società di trasmissione e di dispacciamento. Al riguardo, la prevista partecipazione di tutti i produttori di energia elettrica alla gestione di tale società può facilitare accordi collusivi tra i diversi produttori già operanti sul mercato a scapito dei nuovi entranti e, soprattutto, degli utenti finali.

Ben diverso era stato il suggerimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 novembre 1998². In quell'occasione, infatti, l'Autorità, oltre ad auspicare che attraverso la privatizzazione di Enel Spa fosse effettivamente realizzata una piena separazione proprietaria tra le varie fasi di attività, ivi compresa la trasmissione, aveva suggerito che la gestione della rete fosse immediatamente affidata a un operatore completamente indipendente da Enel e dagli altri produttori di energia elettrica, al fine di evitare che nella delicata fase di nascita di un mercato libero fossero adottati comportamenti discriminatori nei confronti dei nuovi entranti.

¹ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99.

² Parere relativo allo *Schema di decreto legislativo recante la prima attuazione della direttiva 96/92/CE*, Bollettino n. 44/98.

Anche per quanto riguarda la razionalizzazione della distribuzione, le norme nazionali di recepimento della Direttiva non prevedono la creazione di una pluralità di soggetti tra loro indipendenti in modo da favorire l'attività di regolamentazione attraverso il confronto tra i costi di una pluralità di operatori. Per sua natura l'attività di distribuzione è svolta in regime di esclusiva. Tuttavia la concorrenza comparativa avrebbe incentivato il perseguimento dell'efficienza attraverso strumenti di regolamentazione molto più agevoli da individuare rispetto a quelli disponibili in un contesto in cui un'unica impresa è responsabile di gran parte della distribuzione a livello nazionale e detiene il monopolio dell'informazione sui costi di produzione.

L'Autorità, inoltre, non può non esprimere il proprio rammarico per il fatto che il decreto legislativo non contenga alcuna previsione, in ordine a un possibile confronto concorrenziale esteso anche alla fase finale della vendita di elettricità alle famiglie e ai piccoli consumatori. La liberalizzazione del mercato elettrico, pertanto, potrà produrre conseguenze positive a vantaggio di questa parte essenziale della domanda solo in via indiretta.

Il settore del gas

Similmente a quanto avvenuto nel settore dell'energia elettrica, anche per il settore del gas il quadro normativo appare destinato a mutare in seguito all'adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio della direttiva 98/30/CE di liberalizzazione del mercato interno del gas. La direttiva prefigura un accesso generalizzato dei terzi alla rete di trasporto, la creazione di un segmento di mercato formato da clienti qualificati (liberi cioè di scegliere il proprio fornitore), la determinazione, in caso di monopolio o di posizione largamente e stabilmente dominante, di tariffe regolamentate.

Per quanto riguarda il contesto italiano l'Autorità per l'energia elettrica e il gas deve poter intervenire nel mercato del gas con i medesimi poteri di cui dispone nel settore elettrico e utilizzando strumenti regolatori sostanzialmente analoghi. Dal canto suo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un procedimento istruttorio recentemente concluso³, ha stabilito che la rete nazionale di gasdotti rappresenta una

³ Decisione *Snam-Tariffe di vettoriamento*, Bollettino n. 8/99.

infrastruttura essenziale, l'accesso alla quale è indispensabile per operare sul mercato a valle della fornitura di gas agli utenti finali. Tuttavia, a differenza del settore elettrico dove, per lo meno in linea di principio, l'introduzione di meccanismi concorrenziali è relativamente semplice, anche in conseguenza dell'evoluzione tecnologica che ha condotto alla sensibile riduzione della dimensione minima efficiente delle centrali, nel comparto del gas la produzione è limitata dai giacimenti in attività, spesso localizzati in paesi lontani, e pertanto le possibilità di sviluppo dalla concorrenza sono strutturalmente limitate.

Pur in questi ambiti ristretti, è comunque indispensabile la regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete di trasporto, al fine di consentire ai produttori di gas più efficienti l'ingresso sul mercato finale, che peraltro non deve essere ulteriormente ristretto, in applicazione della direttiva, rispetto alle sue già ridotte dimensioni attuali. In ogni caso la presenza di un operatore integrato sul mercato del gas può rendere complessa e difficile l'attività di regolamentazione, ostacolando l'acquisizione delle necessarie informazioni sui costi. Proprio per questo, nel novembre 1997, alla conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore⁴, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva proposto lo smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, auspicando la separazione, almeno sotto il profilo societario, dell'attività di trasporto, di stoccaggio e di distribuzione da quella di importazione e di produzione e la creazione di una pluralità di imprese di distribuzione.

Il settore postale

Il servizio postale è caratterizzato in Europa da modesti interventi di liberalizzazione, da un'ampia area riservata e da vasti obblighi di servizio universale. Tuttavia a differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia la qualità del servizio è modesta e l'operatore nazionale del servizio postale ha accumulato disavanzi gestionali elevati. La ragione principale di questi andamenti è che gli obblighi del servizio universale non sono stati tradizionalmente espressi in termini di qualità effettiva della prestazione per l'utente finale, ma sono stati volti soprattutto a garantire la diffusione delle cassette e degli uffici postali. La scarsa affidabilità del servizio postale, caratterizzato da ritardi rilevanti nell'inoltro della corrispondenza e la diffusione di

⁴ *Indagine conoscitiva sul settore dell'energia elettrica*, Supplemento n. 9 al Bollettino n. 6/96.

mezzi alternativi di trasmissione, come il fax e la posta elettronica, hanno significativamente ridotto la domanda di servizi postali, mantenendo Poste Italiane, all'indomani della realizzazione della società per azioni, in una situazione gestionale gravemente deficitaria.

Solo accettando la sfida della concorrenza potrebbe essere possibile a Poste Italiane reagire, conseguendo gli auspicabili miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio a beneficio degli utenti. Viceversa lo schema di decreto legislativo recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e volto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria 97/67/CE mira soprattutto a proteggere Poste Italiane dal confronto concorrenziale, piuttosto che a favorire il processo di ristrutturazione e di riforma. Infatti nello schema di decreto l'area della riserva, che per alcuni aspetti è stata ridimensionata, per altri è stata invece ampliata. Il decreto ha conseguito questo risultato introducendo in Italia il livello minimo di liberalizzazione previsto dalla direttiva, ossia prevedendo che rientrino nell'ambito della riserva la raccolta, il trasporto, la distribuzione e il recapito della corrispondenza di peso inferiore ai 350 grammi e caratterizzata da un livello di prezzo non superiore a cinque volte la tariffa di base. Si tratta di un livello minimo, non massimo, di liberalizzazione che non doveva essere applicato meccanicamente, ma utilizzato in modo da promuovere la concorrenza, tenendo conto delle condizioni di partenza dei diversi contesti nazionali. Inoltre lo schema di decreto di recepimento della direttiva, senza calcolare preventivamente l'effettiva importanza dei costi associati agli obblighi del servizio universale imposti a Poste Italiane, ha previsto un contributo assai significativo da parte dei nuovi entranti per la copertura di questi costi. La scelta del Governo è stata chiara: i miglioramenti di efficienza del servizio postale in Italia possono trarre origine solo da una riduzione della concorrenza che Poste Italiane fronteggiano. In realtà la bassa qualità che ha tradizionalmente caratterizzato il servizio postale in Italia è stata determinata proprio dalla mancanza di uno stimolo concorrenziale in grado di favorire il perseguimento dell'efficienza di un operatore in monopolio e poco sensibile alle esigenze degli utenti.

Al riguardo è bene ricordare che nei paesi che già hanno sperimentato la liberalizzazione completa dei mercati, l'ex monopolista pubblico è riuscito a migliorare la propria profittabilità e questo senza introdurre inaccettabili riduzioni del servizio, anzi in molti casi, proprio per accrescere la qualità, sono stati volontariamente introdotte prestazioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla regolamentazione. Anche in Italia può essere conseguita una maggiore apertura alla concorrenza dei servizi postali.

Naturalmente sarebbe opportuno che tutti i partecipanti all'attività produttiva, lavoratori, fornitori, utenti del servizio, consumatori, imprese e comunità locali, fossero sensibilizzati al rilievo della riforma.

In tutte le esperienze estere di liberalizzazione, un ruolo di grande importanza è stata esercitato dalle autorità di concorrenza che, attraverso numerosi interventi ai sensi delle normative antitrust nazionali, hanno ostacolato i comportamenti abusivi degli ex monopolisti pubblici, soprattutto quelli volti a negare ingiustificatamente l'accesso dei concorrenti ai servizi offerti in condizioni di monopolio naturale e indispensabili per operare nell'area liberalizzata. Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è recentemente intervenuta nel settore postale con questi intenti, censurando i comportamenti discriminatori del monopolista volti a limitare lo sviluppo della concorrenza su mercati liberalizzati⁵.

Il settore dei trasporti

L'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti procede con relativa lentezza nella maggior parte dei paesi europei, sia pure con differenze significative nei diversi comparti. Il processo di liberalizzazione avviato nel settore del trasporto aereo a partire dall'aprile 1997, che pure ha conseguito risultati di rilievo, stenta a realizzare una concorrenza effettiva sulle rotte nazionali e, più in generale, a contrastare i privilegi di cui continuano a beneficiare i vettori di bandiera.

Il funzionamento della concorrenza nei servizi di trasporto aereo è strettamente collegato agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale. In questo ambito, sebbene recentemente si siano osservati importanti segnali di cambiamento, appaiono necessarie ulteriori evoluzioni per favorire lo sviluppo concorrenziale del trasporto aereo. Inoltre le modalità con le quali è stata recepita la direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, che impongono vincoli ulteriori rispetto a quelli menzionati nella stessa direttiva, in particolare per quanto concerne l'autoassistenza, possono ritardare l'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali e produrre effetti pregiudizievoli alla concorrenza tra i diversi vettori, a danno degli utenti.

⁵ Decisione Consorzio Risposta-Ente Poste Italiane, Bollettino n. 51/98.

Il recente recepimento delle direttive comunitarie relative ai trasporti ferroviari, la 91/440/CEE, la 95/18/CE e la 95/19/CE, pone le premesse per la liberalizzazione del settore e il conseguente miglioramento dell'efficienza della gestione e della qualità del servizio. Anche in considerazione delle ormai numerose esperienze estere di liberalizzazione, l'ampliamento delle possibilità di scelta per gli utenti previsto dalle direttive comunitarie favorirà nel nostro paese l'adeguamento delle frequenze alla domanda e un maggiore rispetto dei tempi di percorrenza stabiliti. Tuttavia, la concorrenza nei servizi di trasporto ferroviario, proprio in considerazione dei significativi investimenti collegati all'ingresso nel mercato, non può che essere limitata, almeno nella fase iniziale del processo. Proprio per questo non dovrebbero essere frapposti vincoli ingiustificati all'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Viceversa le disposizioni contenute nei decreti di recepimento delle direttive limitano sostanzialmente il numero degli operatori autorizzabili, praticamente consentendo l'ingresso alle sole imprese ferroviarie già operanti negli altri paesi europei.

Se le economie di coordinamento e la necessità di un sistema tariffario razionale e orientato alle caratteristiche della domanda rendono difficile lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel trasporto dei passeggeri, per il trasporto merci esistono ampie possibilità di liberalizzazione. Queste ultime, come suggerito dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998⁶, sarebbero significativamente valorizzate dalla separazione gestionale e, in prospettiva, proprietaria, tra rete ed erogazione del servizio. La separazione verticale tra gestione dell'infrastruttura e fornitura del servizio deve comunque affrontare la questione fondamentale della copertura dei costi per entrambe le attività e condurre a un sistema di tariffazione che ostacoli il riemergere dei cospicui disavanzi gestionali.

Ancora in relazione ai trasporti, appare necessaria una breve riflessione sulla riforma del trasporto pubblico locale, avviata con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e che è attualmente nella fase di attuazione a livello regionale. Pur essendo prematura una valutazione compiuta, si può sin d'ora sottolineare che se la riforma risulta idonea a raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione delle competenze e di una maggiore responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni locali, non appare

⁶ Parere relativo allo Schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, Bollettino n. 21/98.

altrettanto efficace nel favorire l'introduzione della concorrenza nel settore. I tempi e le modalità previsti affinché la gara costituisca lo strumento ordinario di affidamento del servizio dipendono in larga misura dalle normative regionali di attuazione e, soprattutto, dalla possibilità di sciogliere l'intreccio tra funzioni regolatrici e gestione del servizio.

Il settore radiotelevisivo

La principale regolamentazione a livello comunitario, la direttiva 89/552/CEE del Consiglio sulla "Televisione senza frontiere" come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, persegue l'obiettivo di assicurare la liberalizzazione del mercato dei servizi audiovisivi nella Comunità. La direttiva inoltre coordina gli interventi regolamentari a livello nazionale in materia di tetti pubblicitari e di contenuto. Essa prevede in particolare che il 10% del tempo totale di trasmissione, esclusi la pubblicità, lo sport, l'informazione e i *talk show*, debba essere allocato a produttori indipendenti e il 50% a "prodotti europei". La regolamentazione persegue l'importante obiettivo di proteggere e promuovere la cultura europea. Tuttavia gli strumenti adottati sono volti non a realizzare un controllo sull'*output*, ma a porre vincoli di nazionalità agli *input*, senza dunque necessariamente garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Inoltre questi stessi limiti mal si prestano a essere applicati in un contesto, quale quello della televisione a pagamento, caratterizzato da un numero assai elevato di canali e da specializzazioni estreme sulle diverse programmazioni. Pertanto l'evoluzione tecnologica e della domanda pone in discussione la validità della regolamentazione comunitaria attualmente in vigore e richiede cambiamenti e modificazioni per giungere a una definizione più flessibile del "prodotto europeo", almeno in parte sganciandola dal controllo sulla nazionalità dei fattori della produzione.

I mutamenti in corso stanno rapidamente trasformando la stessa struttura dell'offerta del mercato televisivo, allargandone i confini a nuovi servizi, ampliando gli spazi per l'internazionalizzazione del settore e creando un ambiente potenzialmente più aperto e libero. Al riguardo l'obiettivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come testimoniato da alcuni procedimenti conclusi nel corso dell'anno nei confronti dei più importanti operatori televisivi nazionali⁷, è impedire che tramite pratiche collusive di ripartizione dei mercati e attraverso accordi o concentrazioni

⁷ Decisione *Rai-Mediaset-R.T.I.-Mediatrade*, Bollettino n. 49/98; decisione *Rai-Cecchi Gori Communications*, Bollettino n. 49/98.

verticali restrittivi con i fornitori di programmi più popolari sia vanificato il raggiungimento di condizioni effettivamente concorrenziali.

Nel settore televisivo infatti, soprattutto nella fase iniziale dell'evoluzione dei mercati, le esclusive sugli eventi sportivi rappresentano un elemento di traino per il successo dell'emittente televisiva che se le aggiudica. Proprio per questo occorre garantire la massima contendibilità del mercato. In questa prospettiva la recente legge 29 marzo 1999, n. 78, al fine di facilitare i consumatori nel passaggio da un operatore a un altro, impone alle diverse emittenti l'utilizzazione di un medesimo *decoder*. Inoltre essa prevede che i diritti sportivi non siano allocati a una sola stazione televisiva per un periodo di tempo troppo lungo. Infatti solo mantenendo il mercato aperto ai nuovi operatori, consentendo loro di proporsi in alternativa rispetto alle imprese inizialmente aggiudicatrici, viene garantito un sufficiente grado di concorrenza sul mercato televisivo e si facilita la permanenza nel mercato di una pluralità di operatori. In questo contesto, la previsione di soglie di mercato per l'assegnazione dei diritti sportivi alle emittenti televisive costituisce un irrigidimento che la legge n. 78/99 ha ritenuto opportuno introdurre nella fase iniziale dello sviluppo del mercato della televisione a pagamento, ma che, una volta che il mercato si sia consolidato, dovrà essere sostanzialmente rivisto.

In ogni caso, la stessa legge prevede che sia l'Autorità a valutare se il superamento delle soglie sia tale da determinare alterazioni del funzionamento del mercato. Ove così non fosse, l'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, potrà consentire deroghe ai limiti previsti. In definitiva, nonostante il rilevato irrigidimento, spetta pur sempre all'Autorità il compito di assicurare, in armonia con i principi sanciti dalla legge n. 287/90, il mantenimento di una concorrenza effettiva anche nel mercato della televisione a pagamento. Peraltro, è precisamente in questa prospettiva che di recente l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio⁸ volto a verificare se le modalità di allocazione dei principali diritti televisivi (sia relativi agli eventi sportivi più popolari che ai film di maggiore successo) costituiscano un ostacolo all'ingresso e allo sviluppo di nuovi operatori nel mercato della televisione a pagamento.

⁸ Decisione di avvio di istruttoria *Stream-Telepiù*, Bollettino n. 12/99.

3. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA IN ALTRI SETTORI

Nell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sono indicati con chiarezza i criteri da seguire per valutare la conformità degli interventi pubblici ai principi della concorrenza: occorre verificare caso per caso che non vengano introdotte distorsioni al funzionamento dei mercati non connesse alla tutela di interessi generali. La norma non delinea una contraddizione tra regolazione e concorrenza. Essa prevede che gli obiettivi della politica pubblica siano perseguiti utilizzando strumenti il meno possibile distorsivi dei meccanismi di mercato. Ogni restrizione della libertà d'impresa nel processo concorrenziale deve essere giustificata dalla tutela di interessi generali.

La ragione profonda dell'importanza centrale attribuita al libero mercato per la promozione dell'interesse pubblico muove dalla considerazione che il sistema concorrenziale introduce gli incentivi più efficaci per favorire, a beneficio dei consumatori, l'evoluzione economica e sociale. Se le iniziative imprenditoriali vengono ostacolate da inutili appesantimenti burocratici l'evoluzione dell'apparato produttivo viene pregiudicata e il benessere collettivo si contrae. E' un'illusione credere di potere individuare amministrativamente l'equilibrio tra domanda e offerta, come se fosse noto o prevedibile l'insieme delle possibilità produttive, dei beni e servizi disponibili e delle esigenze dei consumatori. I tentativi da parte della regolazione di sostituirsi al mercato nello scegliere il numero degli operatori presenti e gli ambiti rispetto ai quali essi sono autorizzati a competere producono gravi danni al sistema economico: lo irrigidiscono, incanalandolo lungo percorsi che altrimenti non sarebbero stati scelti, e ritardando la crescita del reddito e dell'occupazione.

La concorrenza, ostacolando il consolidamento delle posizioni di rendita da parte degli operatori già presenti sul mercato, migliora l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentiva il continuo miglioramento della produzione da parte delle imprese esistenti, consentendo altresì l'accesso ai nuovi entranti. Da questo punto di vista essa conduce all'evoluzione dell'economia e della società in direzioni e con modalità difficilmente prevedibili. Il sistema di mercato è infatti un enorme laboratorio di ricerca volto a identificare le tecnologie di produzione più efficienti e le tipologie di prodotti maggiormente desiderate dai consumatori. Se vengono ingiustificatamente ostacolati gli accessi, si impedisce che nuovi beni e servizi vengano realizzati e si danneggiano i processi di apprendimento delle imprese, indebolendone la competitività

nel più lungo periodo. La protezione dell'esistente blocca l'evoluzione economica e sociale, determinando danni ben maggiori di quelli che essa intende scongiurare.

Ciò non implica che alla politica pubblica nei confronti delle imprese non sia riservato un ruolo. Al contrario essa svolge la funzione essenziale di garantire la presenza di un ambiente istituzionale adeguato affinché il sistema produttivo possa evolvere in modo ordinato e a vantaggio dei consumatori.

Sulla base di questi principi e di queste considerazioni, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha fornito un contributo assai rilevante al processo di eliminazione dei vincoli regolamentari che, soprattutto nei servizi, frenano ingiustificatamente l'attività economica nel nostro paese. In attuazione della legge n. 59/97, in alcuni importanti comparti dell'economia nazionale è stata introdotta una regolamentazione più snella e meno vincolante di quella precedentemente in vigore. Tuttavia ancora molto resta da fare e l'eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso continua a costituire una priorità per il Paese. In numerose attività, soprattutto tra i servizi privati, permangono infatti ingiustificate restrizioni di tipo quantitativo che traggono origine sia da normative nazionali che da previsioni introdotte a livello locale. La caratteristica di queste regolamentazioni è che esse, prese una per una, sono sovente marginali perché si riferiscono a tipologie di attività assai minute, ma, se viste nel loro insieme, possono condurre a un sostanziale blocco del sistema economico.

Inoltre, soprattutto quando gli investimenti che devono essere effettuati sono di considerevole entità, rilevanti ostacoli all'ingresso delle imprese sui mercati derivano dall'incertezza sugli esiti dei procedimenti autorizzatori. In assenza di termini perentori alla durata dei procedimenti, si realizza una sorta di autocensura da parte degli operatori portati a escludere i progetti per i quali il rischio di una decisione indefinita nei tempi e nei risultati appare eccessivamente oneroso. Gli interventi di semplificazione procedurale, dando certezza alle imprese in termini di criteri sostanziali e di tempi della procedura, ampliano le possibilità di accesso al mercato e favoriscono lo sviluppo dell'apparato produttivo e la crescita dell'occupazione.

Proprio in questa direzione, la legge 8 marzo 1999, n. 50, "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998", oltre a proseguire nell'opera di semplificazione amministrativa, prevede l'adozione di testi unici di riordino delle norme legislative e regolamentari in numerosi

settori, dall'agricoltura, all'ambiente e all'urbanistica. La semplificazione procedurale è quindi accompagnata da importanti interventi di revisione normativa volti a costruire un quadro di certezze al cui interno gli operatori possano prendere le proprie decisioni in maniera accurata e responsabile.

a) La regolamentazione delle attività protette

In numerosi settori continua tuttavia a essere elevata la quantità di controlli di natura amministrativa cui le imprese sono soggette, aumentando considerevolmente i loro costi di ingresso nei mercati e frenandone le possibilità di sviluppo. Soprattutto nei comparti nei quali opera una pluralità di operatori e nei quali non sono rinvenibili esigenze d'interesse generale da tutelare, l'invasione dei controlli crea significativi ostacoli all'attività d'impresa e conduce a strutture di offerta non sempre in sintonia con la domanda. In molti casi, che verranno brevemente illustrati nella sezione successiva, gli interventi di regolamentazione traggono origine dalle normative regionali e sono amministrati a livello locale. In altre circostanze, peraltro meno numerose, la regolamentazione ingiustificatamente restrittiva trae origine dalla normativa nazionale o, addirittura, da quella comunitaria.

Gli ordini professionali

I crescenti processi di apertura e di integrazione dei mercati toccano, in misura sempre più evidente, anche attività, come quelle professionali, finora caratterizzate da molteplici vincoli di natura regolamentare che ostacolano a svantaggio degli utenti l'operare dei meccanismi concorrenziali. La regolamentazione, invece che tutelare soprattutto i professionisti come largamente avviene con le normative attualmente in vigore, dovrebbe ampliare le possibilità di scelta dei consumatori, garantendo peraltro la qualità delle prestazioni loro fornite. Si tratta innanzitutto di individuare le esigenze specifiche di tutela dei consumatori che determinano la necessità di istituire un ordine professionale, di disciplinare l'accesso alla professione in maniera da salvaguardare la qualità delle prestazioni senza introdurre ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, di stabilire regole di comportamento che garantiscano la deontologia professionale senza ridurre l'operare della concorrenza.

Il regime di esclusiva per i servizi professionali dovrebbe pertanto rivestire carattere di eccezionalità ed essere limitato a quelle attività caratterizzate da prestazioni talmente complesse da impedire ai consumatori di valutarne con sufficiente certezza la qualità, in un contesto in cui risultano assai elevati i costi sociali connessi a una loro inadeguata erogazione. Al di fuori di tali ipotesi, che peraltro devono essere associate alla tutela di interessi generali, l'esclusiva non può essere consentita. Pertanto non dovrebbe essere favorita la moltiplicazione degli ordini e delle esclusive, là dove lo scopo principale di queste iniziative è soprattutto di natura corporativa. Al riguardo non può certamente costituire una giustificazione la necessità di informare i consumatori sulla qualità della prestazione fornita. Tale condivisibile obiettivo può infatti essere agevolmente perseguito attraverso la creazione di associazioni private, non di tipo esclusivo, volte a garantire uno standard prefissato di qualità.

Inoltre, come sostenuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 febbraio 1999 in relazione al disegno di legge recante "delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali"⁹, l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo dovrebbe essere prescritta unicamente per l'esercizio delle attività attribuite in esclusiva e, come previsto dall'articolo 33, comma 5, della Costituzione, la selezione dovrebbe essere effettuata tramite l'esame di Stato. Con riferimento ai vincoli di predeterminazione numerica, essi andrebbero completamente aboliti e a tutti coloro che dimostrino il possesso degli opportuni requisiti dovrebbe essere garantito l'accesso all'attività professionale. Infatti, l'interesse a garantire una razionale distribuzione dei professionisti sul territorio nazionale non può essere realizzato con la previsione di un numero massimo di operatori, né si comprendono le ragioni in virtù delle quali l'eliminazione di vincoli numerici all'accesso dovrebbe determinare una insufficiente ampiezza e un'inadeguata distribuzione territoriale dell'offerta, visto che in ogni caso l'ingresso nel mercato è comunque una libera scelta del professionista che, se non ritenesse di conseguire un reddito adeguato, lascerebbe comunque scoperte le posizioni previste nelle zone apparentemente meno remunerative.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione delle attività professionali in forma societaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato auspica che la nuova normativa sappia cogliere le istanze più innovative, predisponendo soluzioni idonee a

⁹ Parere relativo al *Riordino delle professioni intellettuali*, Bollettino n. 4/99.

fornire ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercitare la professione, anche per potere meglio fronteggiare la concorrenza estera, particolarmente vivace per le attività più complesse e articolate. In questa prospettiva è opportuno ricordare che le società svolgono generalmente attività diverse da quello del professionista singolo, fornendo, rispetto a questo, servizi complementari, tra loro non sostituibili. Proprio sulla base di queste considerazioni dovrebbe essere consentita e favorita la formazione di società multiprofessionali volte a realizzare strutture organizzative complesse e in grado di offrire un'ampia gamma di servizi professionali, rispondendo così alle esigenze più sofisticate e articolate della clientela.

Gli stessi ordini sembrano in alcuni casi orientati ad accettare la presenza di un contesto maggiormente concorrenziale. Va qui ricordato che, successivamente a un procedimento istruttorio nei confronti degli Ordini dei Ragionieri e dei Commercialisti in materia di fissazione dei minimi tariffari e recentemente concluso¹⁰, il presidente dell'Ordine dei Commercialisti ha pubblicamente dichiarato di rinunciare alla predeterminazione dei minimi tariffari, nella convinzione che il mercato e i meccanismi concorrenziali rappresentino il miglior strumento di tutela dei consumatori in relazione alla definizione dei prezzi dei servizi professionali forniti.

L'agricoltura

Come noto, per la quasi totalità dei prodotti agricoli è istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato avente tra l'altro lo scopo di stabilizzare i mercati, tutelare i redditi degli agricoltori e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, così come previsto dall'articolo 39 del Trattato di Roma. Nel corso degli anni la politica agricola comune ha subito una notevole evoluzione, spostandosi gradualmente verso una impostazione più liberale, volta soprattutto a garantire i redditi degli agricoltori a fronte di impreviste modificazioni della domanda o dell'offerta, lasciando il più possibile al mercato la determinazione dei prezzi e delle quantità. I più recenti tentativi di riforma della politica agricola comune sono volti a evitare, sia pure non sempre con la necessaria determinazione, che una eccessiva regolamentazione dei mercati irrigidisca

¹⁰ Decisione Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti, Bollettino n. 48/98.

l'offerta slegandola dagli andamenti della domanda e continui a imporre ai consumatori europei prezzi ampiamente superiori alle quotazioni internazionali.

La differenziazione qualitativa dei prodotti rappresenta uno degli strumenti principali che la Commissione ha adottato al fine di favorire l'imprenditorialità e la trasformazione in senso più concorrenziale dei mercati agricoli. I consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine protetta possono contribuire al miglioramento qualitativo dei prodotti agricoli, garantendo una corretta informazione ai consumatori e consentendo loro di scegliere consapevolmente, non soltanto in considerazione del prezzo di vendita. La concorrenza non di prezzo, che tradizionalmente ha caratterizzato i mercati dei beni e dei servizi più sofisticati, si sta così rapidamente diffondendo anche ai mercati agricoli e conduce alla diversificazione della produzione agricola, superando la necessità di garantire il reddito degli agricoltori tramite la fissazione delle quantità prodotte e dei relativi prezzi di vendita.

Proprio al fine di evitare il mantenimento di un ambiente concorrenziale distorto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato restrittive della concorrenza e vietate ai sensi della legge n. 287/90 le limitazioni quantitative ingiustificatamente imposte dai consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine alle imprese associate¹¹. Le pratiche di numerosi consorzi conducevano infatti a rendere disponibili ai consumatori quantità di beni inferiori a quelle concorrenziali e stabilite imperativamente da una scelta collusiva delle imprese produttrici. In tal modo venivano imposti significativi aggravii di prezzo dei prodotti tutelati.

Le evidenti conseguenze negative per i consumatori finali non sono apparse all'Autorità necessarie e indispensabili al fine del raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari che i consorzi di tutela perseguono. Tali finalità possono efficacemente essere raggiunte attraverso strumenti di controllo e di vigilanza sulla qualità dei beni oggetto di tutela, senza la necessità di stabilire tetti massimi alle quantità prodotte.

¹¹ Decisione Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola, Bollettino n. 46/98; decisione Consorzio del Prosciutto di San Daniele e Consorzio del Prosciutto di Parma, Bollettino n. 3/99.

b) Il ruolo delle Regioni e degli enti locali

Ampia parte della normativa che pone restrizioni in materia di accesso all'attività viene adottata localmente dalle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Ciò ostacola una valutazione complessiva delle diverse previsioni regolamentari, non essendo mai stato realizzato un censimento generale sulle restrizioni effettivamente in vigore a livello locale. Dal punto di vista concorrenziale il problema principale è rappresentato dal fatto che buona parte delle restrizioni regolamentari all'accesso non sono motivate dal perseguimento di interessi generali e risultano sostanzialmente rivolte alla protezione delle imprese e dei soggetti già operanti sul mercato, ostacolando le nuove iniziative. Laddove i poteri delle Regioni e degli enti locali discendano da leggi nazionali, le previsioni normative di riferimento si limitano generalmente a fornire principi e criteri di carattere generale che non devono essere interpretati dalle diverse amministrazioni in modo difforme e talvolta incoerente con lo spirito delle disposizioni nazionali. Particolare preoccupazione al riguardo suscitano le prospettive di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 in materia di distribuzione commerciale dove alle Regioni e agli Enti Locali sono stati attribuiti compiti di grande rilievo.

La distribuzione commerciale

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, contenente la nuova disciplina della distribuzione commerciale, prevedeva all'articolo 6 che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Numerose Regioni non hanno ancora provveduto agli adempimenti previsti. Sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali preclude l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Il contenuto dei provvedimenti regionali e la loro tempestiva emanazione rivestono un'importanza cruciale nel determinare l'effettiva portata liberalizzatrice della riforma avviata a livello nazionale. All'adozione degli indirizzi per l'insediamento delle

attività commerciali e ai criteri di programmazione urbanistica da parte della Regione è strettamente collegata la disciplina dei procedimenti di autorizzazione per le strutture di vendita. Per le medie strutture di vendita, le disposizioni regionali devono orientare l'adozione da parte dei Comuni dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni. Per le grandi strutture di vendita, la Regione partecipa direttamente al processo decisionale, orientandone e vincolandone l'esito.

In un parere espresso nel febbraio 1998 su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto importante auspicare che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, là dove lasciassero margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza¹². In questa prospettiva, l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 114/98, di "assicurare nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" dovrebbe essere perseguito, non attraverso interventi di regolamentazione strutturale del mercato, ma avvalendosi appieno degli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese. Inoltre, conformemente agli intenti di liberalizzazione del decreto, i divieti all'apertura di nuovi esercizi di media o grande dimensione dovrebbe essere limitato ai casi in cui tale apertura sia dannosa per specifici interessi pubblici di carattere generale, fondamentalmente di tipo urbanistico, evitando di introdurre vincoli alle nuove aperture unicamente in base alla considerazione degli effetti che ciò avrebbe sui concorrenti già operanti¹³.

Altre restrizioni regolamentari all'accesso

Oltre alla distribuzione commerciale, numerosi altri settori di attività economica sono soggetti, oltre che a un quadro di regole definite a livello nazionale, a estesi interventi di regolamentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali. Nei vari livelli in cui si articola il controllo regolamentare si osserva una frequente coesistenza, accanto a misure volte a perseguire esigenze di interesse generale, di regole che ostacolano

¹² Parere relativo alla *Riforma della disciplina del commercio*, Bollettino n. 7/98.

¹³ Parere relativo alle *Misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale*, Bollettino n. 9/99.

ingiustificatamente l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato. Tali fenomeni, retaggio di una diffusa cultura corporativa, sono particolarmente diffusi nei servizi privati, un settore che nel corso degli anni è risultato poco influenzato dalla riduzione delle barriere agli scambi commerciali internazionali e dagli interventi di liberalizzazione promossi dalle istituzioni comunitarie. In particolare, in numerosi ambiti di attività, vengono introdotti a livello locale, a volte anche in diretta ed esplicita attuazione di una normativa nazionale, vincoli al numero massimo degli operatori in considerazione della presunta ampiezza della domanda, quali per esempio l'imposizione di distanze minime tra esercizi concorrenti o la diretta individuazione dei soggetti autorizzabili. Si va dalle agenzie di pratiche automobilistiche, alle sale cinematografiche, agli estetisti, alle autoscuole, agli istituti di vigilanza privata, ai panifici, alle farmacie, ai pubblici esercizi. In alcune di queste attività esistono ancora varie forme di restrizione della concorrenza di prezzo, esercitate attraverso diffusi interventi di fissazione o di approvazione di prezzi o tariffe.

Spesso la regolamentazione, in particolare le limitazioni all'entrata di nuovi concorrenti e alla concorrenza di prezzo, viene definita attraverso processi che coinvolgono i rappresentanti degli operatori economici già presenti sul mercato, favorendo implicitamente estesi fenomeni di collusione, a danno dei consumatori e degli utenti. In una prospettiva di sempre maggiore decentramento dei compiti regolamentari, diviene essenziale che Regioni e Enti locali acquistino una sensibilità alle esigenze di promozione della concorrenza nei vari settori economici, adottando un atteggiamento attento nei confronti dei consumatori ed evitando in ogni caso la commistione dei ruoli tra regolamentatore e soggetto regolamentato tipica dei processi decisionali in cui assume un ruolo determinante l'associazione di categoria.

4. PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL 1998 E NEI PRIMI TRE MESI DEL 1999

Dati di sintesi sull'attività svolta

Nel corso del 1998, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono state valutate 344 operazioni di concentrazione, 53 intese e 21 possibili abusi di posizione dominante. Dopo la flessione dello scorso anno è ripresa, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità. Di queste solo due sono state considerate suscettibili di creare o

rafforzare una posizione dominante (EULER-SIAC¹⁴ e SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS¹⁵) e sono state approvate in seguito a modifiche introdotte dalle parti.

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

	1997	1998	gennaio-marzo 1999
Intese	64	53	13
Abuso	46	21	4
Concentrazioni tra imprese indipendenti	292	344	104
Indagini conoscitive	6	-	-
Inottemperanza alla diffida	3	1	-
Pareri	57	46	7
Pubblicità ingannevole	506	468	94

* Compresi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa. Sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione e i rinvii di competenza alla Commissione CE. Per pubblicità ingannevole, sono considerati solo i procedimenti istruttori.

¹⁴ La concentrazione *Euler-Siac Società Italiana Assicurazioni Crediti* è stata già descritta nella relazione annuale dello scorso anno.

¹⁵ Decisione *Schemaventuno-Promodès/Gruppo GS*, Bollettino n. 25/98.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1998 per tipologia e esito

	Esito			Totale
	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	
Intese	38	11	4	53
Abuso di posizione dominante	18	2	1	21
Concentrazioni tra imprese indipendenti	314	2	28	344
Pareri alla Banca d'Italia				46
Pubblicità ingannevole*	150	300	18	468

* Per pubblicità ingannevole, sono inclusi solo i procedimenti istruttori.

Delle 53 intese esaminate, 11 sono state giudicate idonee a restringere la concorrenza. Nella maggior parte dei casi di presunto abuso di posizione dominante segnalati all'Autorità nel corso del 1998 è stato possibile escludere l'esistenza di violazioni della legge senza avviare un procedimento istruttorio. Solo in due circostanze l'Autorità ha accertato, dopo una fase istruttoria, la natura abusiva di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative per un ammontare complessivo di 5,1 miliardi di lire in relazione a casi di gravi violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante. Un'ulteriore sanzione di 2,7 miliardi è stata applicata in un caso di inottemperanza a una diffida dell'Autorità relativa a un'intesa restrittiva della concorrenza. Infine, sanzioni per 216 milioni di lire sono state irrogate in casi di inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione.

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 sono risultate, come gli anni precedenti, particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici.

Attività di segnalazione e consultiva
(numero degli interventi: gennaio 1998 - marzo 1999)

<i>Settore interessato</i>	1998	gennaio - marzo 1999
Alimentari e tabacchi	2	-
Editoria	1	-
Elettricità, acqua e gas	2	-
Commercio	5	1
Trasporti	7	-
Telecomunicazioni	9	-
Intermediazione monetaria e finanziaria	1	1
Assicurazioni e fondi pensione	-	1
Attività professionali e imprenditoriali	4	1
Sanità e altri servizi sociali	2	-
Smaltimento rifiuti	2	1
Servizi vari	2	2
Altri settori	4	-
Totale	41	7

E' proseguita la forte dinamica relativa alle denunce di pubblicità ingannevole, pari a 975 nel 1998. In 300 casi i messaggi denunciati sono stati giudicati ingannevoli ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Con riguardo a casi e procedimenti dell'Autorità, si è rivelata particolarmente proficua la collaborazione con il Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, il quale ha fornito rilevanti elementi informativi e una costante e preziosa opera di collaborazione in relazione all'attività di tutela della concorrenza e di repressione della pubblicità ingannevole.

Interventi nei mercati dei servizi di pubblica utilità

Gli interventi dell'Autorità nei confronti degli ex monopolisti nei servizi di pubblica utilità, in applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 che vieta l'abuso di

posizione dominante, hanno assecondato la nascita e lo sviluppo della concorrenza. La gran parte dei casi esaminati nel corso dell'anno ha fatto seguito a segnalazioni di concorrenti ostacolati nei loro tentativi di ingresso nelle aree che progressivamente vengono sottratte al monopolio. Gli interventi dell'Autorità hanno l'obiettivo di ridurre le barriere all'entrata su questi mercati, impedendo pratiche abusive dell'ex-monopolista, rimasto in posizione dominante in alcune nevralgiche fasi del processo produttivo, volte a mantenere o a estendere la posizione dominante nei mercati liberalizzati.

I principali interventi nel corso del 1998 e dei primi tre mesi del 1999 hanno interessato i settori del gas, dell'energia, delle poste, delle telecomunicazioni e dei trasporti aerei.

Nel settore del gas il procedimento avviato nei confronti di Snam mirava ad accertare la presenza di ingiustificate barriere all'entrata, riconducibili al rifiuto di far accedere i terzi alla rete di trasmissione e all'imposizione, per questo servizio, di prezzi eccessivamente gravosi. Il procedimento ha consentito di rilevare la presenza di pratiche abusive miranti a scoraggiare l'attività dei più diretti concorrenti di Snam nel mercato della distribuzione primaria del gas. In relazione alla gravità dell'abuso, l'Autorità ha inflitto a Snam una sanzione pecuniaria di circa 3,5 miliardi di lire¹⁶.

Anche nel settore elettrico, è stata avviata una istruttoria, per una eventuale infrazione all'articolo 86 del Trattato CE, in relazione alle tipologie contrattuali adottate da Enel; l'intervento dell'Autorità è stato motivato dalla preoccupazione che queste pratiche mettessero a repentaglio la possibilità di ingresso di nuove imprese nei mercati recentemente liberalizzati della fornitura di energia elettrica ai clienti qualificati. L'attenzione si è in particolare rivolta alla durata dei contratti e alla clausola che avrebbe consentito ad Enel di adeguare il prezzo di fornitura in funzione dei prezzi praticati dai concorrenti. Nel corso dell'istruttoria Enel ha modificato i modelli contrattuali proposti alla clientela, eliminando la clausola di adeguamento all'offerta dei concorrenti ed estendendo la possibilità di rinegoziazione dei contratti in essere¹⁷.

¹⁶ Decisione *Snam-Tariffe di vettoriamento*, Bollettino n. 8/99.

¹⁷ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99.

Nel primo procedimento istruttorio che l'Autorità ha condotto nel settore postale, è stata riscontrata una politica abusiva da parte di Poste Italiane volta a ostacolare l'ingresso di concorrenti nella prestazione dei servizi di posta ibrida. In particolare, è stato ritenuto che le tariffe richieste da Poste Italiane per offrire il servizio di recapito dai propri centri di smistamento locali al cliente finale fossero discriminatorie e quindi tali da rendere non economica l'attività dei nuovi operatori¹⁸.

Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, che era stato oggetto di ripetuti interventi anche negli anni passati, l'Autorità, con un'istruttoria conclusa nel maggio 1998, ha ritenuto restrittiva della concorrenza l'intesa tra Telecom Italia e Seat nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici a grande diffusione¹⁹. L'Autorità ha accertato che l'intesa ostacolava la realizzazione di un contesto di pari opportunità, consentendo solo a Seat di giovare dei servizi di categorizzazione della clientela affari e di distribuzione degli elenchi realizzati da Telecom nell'ambito delle attività afferenti al monopolio legale, attribuendole così condizioni di rilevante vantaggio rispetto a nuovi concorrenti che volessero entrare nel mercato. Più recentemente, è stato avviato un procedimento nei confronti di Telecom, non ancora concluso, al fine di accertare se le iniziative commerciali relative all'erogazione di servizi per Internet non configurino un abuso di posizione dominante²⁰.

Nel settore dei trasporti aerei l'Autorità ha preso in esame due intese, sottoposte al suo vaglio in via preventiva, stipulate tra Alitalia, operatore leader del mercato italiano, e alcuni dei suoi principali concorrenti nazionali. In particolare, Alitalia aveva realizzato accordi di *code-sharing* e di *block space* con Meridiana relativi ad alcune rotte nazionali e un patto di *franchising* con Minerva su tutte le rotte su cui operava questa società. Gli accordi con Meridiana sono stati ritenuti dall'Autorità restrittivi della concorrenza e non esentabili²¹, in quanto sulle rotte interessate veniva eliminata la possibilità per il consumatore di poter scegliere tra più operatori e non si realizzava alcun miglioramento delle condizioni di offerta. Inoltre, nell'ambito di una più ampia valutazione, essendo Meridiana il secondo operatore sul mercato nazionale del trasporto aereo, l'accordo avrebbe reso più difficile l'ingresso di nuovi operatori sul mercato,

¹⁸ Decisione *Consorzio Riposta-Ente Poste Italiane*, Bollettino n. 51/98.

¹⁹ Decisione *Privatizzazione Seat: Telecom-Seat Contratti editoriali*, Bollettino n. 20/98.

²⁰ Decisione di avvio di istruttoria *Associazione Italiana Internet Provider-Telecom*, Bollettino n. 28/98.

²¹ Decisione *Alitalia-Meridiana*, Bollettino n. 2/99.

proteggendo Alitalia da una concorrenza potenzialmente vivace. La seconda intesa, invece, pur considerata restrittiva della concorrenza, ha avuto il beneficio di un'esenzione per tre anni dal momento che il suo principale effetto era quello di incrementare il numero dei collegamenti e delle frequenze dei voli a vantaggio dell'utente finale²²

Intese restrittive della concorrenza e autoregolamentazione

L'Autorità sottopone a un attento vaglio l'attività di autoregolamentazione svolta da consorzi e associazioni di imprese al fine di evitare che si realizzino intese restrittive della concorrenza. I casi affrontati, seppure riguardanti settori tra loro assai differenti, mostrano alcune importanti analogie. Da parte dei consorzi e delle associazioni vi è soprattutto la ricorrente esigenza di tutelare la qualità di un certo prodotto o servizio. Tuttavia, nei numerosi procedimenti istruttori fin qui svolti si è potuto accertare che a fianco della attività volta a garantire la qualità, si innescano spesso pratiche restrittive della concorrenza, consistenti nella ripartizione del mercato tra le imprese associate, nell'innalzamento artificiale di barriere all'entrata, nel rispetto di quote produttive e nella fissazione comune di prezzi o tariffe, fattispecie, quest'ultima, risultata la più comune tra i procedimenti conclusi nel corso del 1998. Si tratta, in particolare, dei casi relativi alle tariffe per commercialisti e ragionieri, ai codici di autoregolamentazione predisposti nell'ambito del settore farmaceutico²³, alle tariffe dei servizi di manutenzione degli ascensori.

Il procedimento concernente le tariffe di commercialisti e ragionieri ha permesso di accertare che i relativi Consigli nazionali non si sono limitati al ruolo consultivo loro affidato dalla normativa vigente, ma hanno fissato in ogni dettaglio la struttura tariffaria, invitando gli iscritti ad applicarla ben prima del decreto presidenziale di recepimento. E' inoltre emerso che i due Consigli si sono accordati al fine di uniformare le rispettive tariffe²⁴. Va inoltre menzionata l'istruttoria, volta ad accertare la sussistenza delle condizioni per la concessione di una esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativa al codice di autoregolamentazione proposto da Assosalute con il quale

²² Decisione *Alitalia-Minerva Airlines*, Bollettino n. 2/99.

²³ Decisione *Farmindustria-Codice di autoregolamentazione*, Bollettino n. 17/98.

²⁴ Decisione *Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti*, Bollettino n. 48/98.

venivano fissati i prezzi massimi dei farmaci per automedicazione. L'esenzione non è stata concessa perché i richiedenti non hanno sufficientemente dimostrato, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 287/90, la relazione tra la fissazione di un prezzo massimo e l'aumento delle quantità prodotte, né l'eventuale beneficio che ne avrebbero potuto trarre i consumatori²⁵.

Il procedimento istruttorio nei confronti delle associazioni nazionali di manutenzione di ascensori Anacam e Conpiat ha permesso di accertare che per il loro tramite venivano fissati dettagliatamente i prezzi del servizio di manutenzione restringendo in misura significativa la concorrenza. Nel riscontrare una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha imposto alle due associazioni di ripristinare immediatamente condizioni di effettiva concorrenza tra i propri associati, diffidandole dall'adottare in futuro tariffari comuni²⁶.

Nel settore agricolo l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola²⁷) e ha deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma²⁸. Nel caso del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola l'Autorità, riprendendo quanto sostenuto in passato nelle decisioni relative ai Consorzi del grana padano, del parmigiano reggiano, del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele, ha sottolineato che lo scopo prioritario degli organismi consortili di tutela, cioè quello di assicurare una qualità adeguata dei prodotti, deve essere perseguito senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. Pertanto l'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio e volti a contingentare la produzione totale realizzata ripartendola tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato "storiche", non perseguissero l'obiettivo della tutela della qualità, ma configurassero delle intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Analogamente l'Autorità, a seguito della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni a denominazione di origine protetta (DOP), ha ritenuto che i piani di programmazione delle quantità di prosciutto da parte dei consorzi di San

²⁵ Decisione *Assosalute-Codice di autoregolamentazione*, Bollettino n. 31/98

²⁶ Decisione *Imprese di costruzione e manutenzione ascensori*, Bollettino n. 44/98.

²⁷ Decisione *Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola*, Bollettino n. 46/98.

²⁸ Decisione *Consorzio del Prosciutto di San Daniele e Consorzio del Prosciutto di Parma*, Bollettino n. 3/99.

Daniele e di Parma, precedentemente autorizzati in deroga fino al 31 dicembre 1998 ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, non risultassero più né necessari né congrui, rigettando la richiesta di estensione temporale dell'autorizzazione in deroga.

Sempre in tema di attività restrittive della concorrenza attuate tramite la partecipazione ad associazioni e consorzi, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti, non ancora conclusi, nei confronti dell'Associazione italiana revisori contabili (Assirevi)²⁹, dell'Associazione Nazionale e di taluni Consigli Provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro³⁰, del Consorzio Qualità Veneta Asfalti tra produttori di bitume³¹ e del Consorzio Industrie Fiammiferi³². In quest'ultimo caso, l'istruttoria è volta all'accertamento di una eventuale infrazione agli articoli 85 e 86 del Trattato CE e prende in esame non solo la restrizione alla concorrenza tra le imprese consorziate ma anche l'idoneità dell'intesa a ostacolare l'ingresso sul mercato di nuove imprese o a ripartire il mercato. Per tale motivo il procedimento è stato recentemente esteso in modo da permettere l'esame delle relazioni intrattenute dal consorzio con un importante operatore estero.

Altre intese restrittive della concorrenza

L'Autorità ha preso in esame altre intese orizzontali finalizzate alla ripartizione dei mercati o al controllo dei prezzi, prive di commistione con finalità di tutela della qualità di un prodotto o di un servizio.

Di particolare rilevanza sono le intese intercorse tra i maggiori operatori televisivi per la spartizione dei diritti sportivi ad alta *audience*. In particolare, in due procedimenti istruttori, inizialmente avviati dal Garante dell'Editoria e successivamente affidati all'Autorità, si è accertato che tali diritti erano stati oggetto di spartizione in un primo momento tra la Rai e Rti e, successivamente, tra Rai, Rti e Cecchi Gori Communications³³. La ripartizione di tali diritti ha determinato una consistente restrizione della concorrenza sul mercato della raccolta di pubblicità televisiva. Per tali

²⁹ Decisione di avvio di istruttoria *Assirevi-Società di revisione*, Bollettino n. 46/98.

³⁰ Decisione di avvio di istruttoria *Inaz Paghe-Ordine dei consulenti del lavoro*, Bollettino n. 6/99.

³¹ Decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, Bollettino n. 48/98.

³² Decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Industrie Fiammiferi*, Bollettino n. 45/98.

³³ Decisione *Rai-Mediaset-R.T.I.-Mediatrade*, Bollettino n. 49/98; decisione *Rai-Cecchi Gori Communications*, Bollettino n. 49/98.

intese l'Autorità ha deciso di infliggere una sanzione amministrativa, complessivamente di 2,5 miliardi di lire. Nel medesimo settore è stato di recente avviato un procedimento istruttorio al fine di accertare se le disposizioni del Regolamento della Lega Calcio, che prevedono la vendita centralizzata dei diritti televisivi relativi ai campionati di serie A e B e alla Coppa Italia, non costituiscano una restrizione della concorrenza³⁴.

Nel corso dell'anno sono state accertate anche alcune intese che avevano l'obiettivo di coordinare i comportamenti degli operatori nell'ambito di procedure di gara bandite da enti pubblici. E' emerso che Assitalia e Unipol avevano concordato la propria condotta commerciale al fine di ripartirsi il servizio di copertura assicurativa degli enti pubblici dell'area di Bologna³⁵. Nel corso dell'istruttoria, che si è conclusa con sanzioni alle due compagnie assicuratrici per un ammontare complessivo di 400 milioni di lire, è stato accertato che l'intesa risaliva almeno al 1984, data di stipulazione di un accordo che ha continuato a regolare per il periodo successivo la compartecipazione all'assunzione dei rischi. Sempre in relazione ad accordi relativi a procedure di gara, va segnalato il procedimento che ha interessato il Consorzio Nazionale Servizi³⁶, che raggruppa società cooperative operanti nei settori della manutenzione e pulizia di immobili. In forza di alcuni articoli dello statuto, il Consorzio esercitava una influenza rilevante sulle strategie di impresa, soprattutto ripartendo l'attività dei soci tra i differenti ambiti geografici. Inoltre, grazie a uno specifico patto di non concorrenza era stato fatto divieto alle singole società di partecipare ad appalti superiori a 200.000 Ecu in concorrenza con il Consorzio. L'Autorità ha considerato queste previsioni consortili restrittive della concorrenza e ha comminato sanzioni per un ammontare di 25 milioni di lire.

In tre casi che hanno interessato il settore farmaceutico l'intervento dell'Autorità è stato volto a tutelare la concorrenza tra medicinali appartenenti alla stessa famiglia di farmaci³⁷. Nei due casi in cui il procedimento è già stato concluso è stato accertato che le imprese che commercializzavano medicinali contenenti il medesimo principio attivo

³⁴ Decisione di avvio di istruttoria *Vendita diritti televisivi*, Bollettino n. 6/99.

³⁵ Decisione *Assitalia-Unipol/Azienda USL città di Bologna*, Bollettino n. 48/98.

³⁶ Decisione *Consorzio Nazionale Servizi-Copma*, Bollettino n. 16/98.

³⁷ Decisione *Byk Gulden Italia-Istituto Gentili*, Bollettino n. 8/99; decisione *Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici*, Bollettino n. 8/99; decisione di avvio di istruttoria *Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder*, Bollettino n. 9/98.

erano solite coordinare le proprie politiche di vendita dando luogo a un evidente parallelismo dei prezzi di vendita. Grazie a tali pratiche, il prezzo dei relativi medicinali, non assoggettato ad alcuna forma di controllo regolamentare, ha avuto una dinamica assai accentuata. Nel ritenere queste due intese lesive della concorrenza l'Autorità ha comminato alle imprese interessate sanzioni pari a complessivi 820 milioni.

Un procedimento istruttorio ha accertato che in forza di un fascio di intese verticali nei confronti di un unico distributore (Zolfital) e di una intesa orizzontale tra quest'ultimo e Agip, il principale produttore nazionale di zolfo, oltre il 70 per cento della commercializzazione di questo prodotto era virtualmente monopolizzato da un solo operatore³⁸. Questo particolare assetto di mercato ha pressoché annullato la concorrenza tra le imprese produttrici e limitato le opportunità di approvvigionamento delle imprese utilizzatrici. E' stato accertato che l'esigenza di rapido smaltimento delle scorte di questa sostanza non era da sola in grado di giustificare l'attenuazione del meccanismo concorrenziale. Nel corso del procedimento le parti hanno presentato una proposta, giudicata dall'Autorità idonea a rimuovere le infrazioni alla concorrenza, volta a creare due società tra loro indipendenti incaricate di effettuare l'attività di intermediazione nella commercializzazione dello zolfo.

All'inizio del 1999 è stato avviato un procedimento istruttorio relativo al mercato della telefonia mobile in seguito alla contemporanea fissazione da parte dei due operatori (Tim e Omnitel) di un'identica struttura dei prezzi per le telefonate originate dalla rete fissa e indirizzate alle rispettive reti radiomobile³⁹. L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di comportamenti collusivi delle due imprese nella determinazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi sia all'utenza finale che agli altri operatori nuovi entranti sul mercato. Successivamente all'avvio dell'istruttoria, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha sospeso l'applicabilità della nuova proposta dei due gestori, nel contesto dell'attribuzione a Telecom Italia della titolarità della tariffa per le comunicazioni originate dalla propria rete fissa e dirette verso gli utenti del servizio radiomobile.

³⁸ Decisione *Mercato dello zolfo grezzo*, Bollettino n. 44/98.

³⁹ Decisione di avvio di istruttoria *Tim-Omnitel/Tariffe fisso mobile*, Bollettino n. 1/99.

Comportamenti abusivi di fidelizzazione

Nel corso del 1998 sono stati posti all'attenzione dell'Autorità alcuni casi che riguardavano l'offerta congiunta o coordinata di più prodotti o servizi da parte delle medesime imprese. La concorrenza tra sistemi che ne deriva assume caratteristiche che in alcuni casi possono rappresentare una infrazione alla normativa antitrust, laddove venga ingiustificatamente ridotta la concorrenza tra le imprese a danno dei consumatori.

Il primo caso, che si è configurato come abuso di posizione dominante, è relativo al servizio di revisione generale dei motori delle locomotive diesel prodotte da Fiat-Iveco, impresa che detiene in Italia una quota di mercato pari al 97 per cento⁴⁰.

L'Autorità, non essendo stata fornita alcuna valida ragione che potesse giustificare dal punto di vista concorrenziale questo comportamento, ha ritenuto abusivo il rifiuto da parte dell'impresa di fornire ad alcune società di manutenzione le parti di ricambio essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane. Data la ristrettezza del mercato di riferimento, l'Autorità ha comminato una sanzione di 15 milioni di lire.

Sulle medesime tematiche sono stati successivamente avviati due procedimenti, non ancora conclusi, relativi ai settori delle caldaie a gas e degli ascensori⁴¹.

Controllo preventivo sulle operazioni di concentrazione

Nel periodo 31 marzo 1998 - 31 marzo 1999 sono stati avviati e conclusi tre procedimenti istruttori relativi a operazioni di concentrazione. Per due di queste operazioni (COMITAL-COFRESCO⁴² e OTIS-ALTRE SOCIETÀ⁴³) è stato accertato al termine dell'istruttoria che l'operazione non conduceva alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante. Viceversa, l'operazione Promodès-Gruppo GS⁴⁴, relativa al

⁴⁰ Decisione *Goriziane-Fiat Ferroviaria*, Bollettino n. 51/98.

⁴¹ Decisione di avvio di istruttoria *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, Bollettino n. 26/98; decisione di avvio di istruttoria *Otis-Kone Italia-Schindler*, Bollettino n. 6/99.

⁴² Decisione *Compagnia Italiana Alluminio Comital-Cofresco Italia*, Bollettino n. 9/99.

⁴³ Decisione *Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori e Montacarichi-Otis/Varie società*, Bollettino n. 10/99.

⁴⁴ Decisione *Schemaventuno-Promodès/Gruppo GS*, Bollettino n. 25/98.

settore distributivo, è stata autorizzata solo in seguito all'impegno delle parti di cedere alcuni esercizi commerciali nei mercati locali della distribuzione moderna dove l'operazione dava luogo a un forte accrescimento del potere di mercato. L'operazione Promodès-GS era stata inizialmente notificata alla Commissione europea e successivamente, in forza dell'articolo 9 paragrafo 3, lettera b, del Regolamento n. 4064/89/CEE, rinviata parzialmente all'Autorità garante della concorrenza.

Pubblicità ingannevole

L'attività in materia di pubblicità ingannevole non è determinata autonomamente dall'Autorità, ma muove dalle richieste di intervento inviate da consumatori, concorrenti, loro associazioni e pubbliche amministrazioni. Pertanto, sono perlopiù i consumatori e le imprese a indirizzare l'operato dell'Autorità verso i fenomeni che vengono percepiti come particolarmente rilevanti da chi ne è direttamente coinvolto.

In linea generale, si osserva una sorta di bipartizione dell'attività dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. Da un lato, vengono affrontate pubblicità diffuse, a livello nazionale, da imprese che godono di una posizione consolidata nel mercato di riferimento. In questi casi si riscontra, in linea di massima, una notevole disponibilità delle imprese a collaborare per rimuovere gli elementi suscettibili di pregiudicare il comportamento economico dei consumatori. Dall'altro lato, sono numerosi gli interventi riferiti alla piccola pubblicità di carattere eminentemente locale, una parte della quale è appannaggio di operatori che non mirano a costruire un rapporto continuativo con i consumatori, ma paiono piuttosto utilizzare lo strumento pubblicitario come momentaneo elemento di richiamo.

In alcuni settori merceologici, quali le telecomunicazioni o i servizi finanziari, la pubblicità ha rivestito un ruolo centrale nel sostenere il dinamismo concorrenziale delle imprese, che hanno proposto offerte innovative sul mercato, rappresentando nel contempo un fondamentale supporto alle scelte economiche dei consumatori. La complessità che spesso accompagnava tali offerte ha indotto l'Autorità a una attenta analisi dei contenuti dei messaggi, per contemperare la legittima necessità delle imprese di concentrare la comunicazione sugli elementi positivi con il diritto dei destinatari di disporre di informazioni complete e corrette. A tale riguardo, il contesto di riferimento e le conseguenti ragionevoli aspettative dei consumatori hanno influito sulle valutazioni circa la portata ingannatoria di determinate omissioni informative.

In altri ambiti, si è registrata la tendenza a utilizzare per fini pubblicitari alcuni requisiti, ovvero il possesso di una certificazione, l'iscrizione a un ruolo o a un albo, quali elementi di rassicurazione e di distinzione rispetto ai concorrenti. In tali ipotesi, l'Autorità ha in primo luogo accertato il possesso o meno del requisito pubblicizzato e, successivamente, ha valutato se dalla mancata corrispondenza al vero di quanto vantato potesse derivare un eventuale pregiudizio economico al consumatore, nonché una lesione degli interessi dei concorrenti.

Molti dei messaggi pubblicitari esaminati dall'Autorità manifestavano uno stile aggressivo ed essenziale, centrato sul prezzo o su altri elementi di competizione, con l'utilizzo di espressioni volte a evidenziare una posizione di preminenza sul mercato, mediante un confronto con imprese concorrenti facilmente individuabili, sebbene non indicate nominativamente. La naturale tendenza del settore sembra pertanto spingere nella medesima direzione delineata dalla direttiva 97/55/CE, in fase di recepimento in Italia, che stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. Attualmente, i profili di comparazione e denigrazione rientrano nell'ambito di applicazione del Decreto legislativo n. 74/92 soltanto nella misura in cui determinano una forma di pubblicità ingannevole. L'impostazione seguita dall'Autorità in questi casi è stata quella di accertare la veridicità sostanziale delle affermazioni riportate nei messaggi, al fine di verificare, alla luce dell'intero contesto pubblicitario, se quanto affermato fosse idoneo a pregiudicare le scelte economiche dei consumatori.

Le richieste di intervento inviate dai consumatori hanno infine messo in luce ambiti in cui la pubblicità costituisce uno strumento di attrazione del destinatario per coinvolgerlo in iniziative che nulla hanno a che vedere con quanto pubblicizzato. Costituiscono un significativo esempio di tale pratica le false offerte di lavoro, che celano invece corsi di formazione, ovvero le cartoline omaggio, che invitano a presentarsi per ritirare un premio e sono invece finalizzate a convocare i destinatari a un incontro in cui vengono proposti articoli in vendita.

5. LA LEGGE 10 OTTOBRE 1990, N. 287: ESPERIENZE APPLICATIVE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Nel contesto del progressivo superamento delle regolamentazioni ingiustificatamente gravose, la normativa per la tutela della concorrenza e del mercato svolge una funzione essenziale di garanzia a beneficio dei consumatori e delle imprese. Le norme sostanziali del Trattato di Roma e della legge 10 ottobre 1990, n. 287, volte a impedire gli accordi che restringono la concorrenza, a evitare i comportamenti abusivi delle imprese in posizione dominante e a controllare che attraverso l'attività di concentrazione non vengano raggiunte o rafforzate posizioni dominanti sul mercato, non introducono un sistema generalizzato di controlli sull'attività economica, ma hanno l'importante funzione di eliminare i comportamenti patologici e, attraverso l'effetto deterrente delle sanzioni, di incoraggiare le imprese a non porre in essere le pratiche restrittive individuate. L'antitrust è quindi una regolamentazione "leggera" che, all'interno di un preciso quadro giuridico, lascia le imprese libere di operare e di espandersi. Essa è volta a garantire che i benefici dei meccanismi concorrenziali raggiungano effettivamente la collettività, senza bisogno di altri interventi regolamentari che vincolino ingiustificatamente le imprese e blocchino l'evoluzione dei mercati. Una caratteristica della disciplina antitrust è, infatti, la flessibilità, a sua volta collegata alla capacità di adeguarsi al caso concreto sulla base di principi generali, peraltro accettati a livello internazionale. Il processo di convergenza che si sta realizzando tra le pratiche applicative delle normative antitrust dei principali paesi industriali conduce a un sistema a rete complesso dove le esperienze delle diverse autorità nazionali si intersecano e si arricchiscono a vicenda, garantendo un quadro di rigore nell'applicazione della normativa e favorendo il superamento degli ingiustificati interventi regolamentari di tipo autoritativo.

L'applicazione della normativa posta a tutela della concorrenza richiede preliminarmente di risolvere questioni di carattere generale, quali la definizione del mercato rilevante, al fine di poter valutare la restrittività dei comportamenti d'impresa. Occorre poi verificare la consistenza della restrizione, l'eventuale esistenza di una posizione dominante o di un comportamento abusivo. Il concreto apprezzamento dei comportamenti d'impresa richiede pertanto una competenza tecnica elevata volta a collegare al caso concreto le diverse previsioni normative. Al riguardo, il legislatore nazionale non ha mancato di fornire un fondamentale parametro di riferimento, disponendo all'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, che l'interpretazione delle

disposizioni sostanziali sia effettuata "in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza". Tale previsione riveste un'importanza fondamentale nel sistema di tutela della concorrenza configurato in Italia, e, attraverso il riferimento a un corpo di principi consolidati in oltre quarant'anni di esperienza comunitaria, ha consentito immediatamente un'applicazione efficace della legge nazionale.

Analogamente a quanto avviene a livello comunitario, l'Autorità accerta i fatti nell'ambito di un procedimento volto a verificare la liceità o l'illiceità di un certo comportamento d'impresa rispetto al contenuto delle previsioni legislative. La complessità delle questioni affrontate e la necessità di approfondite cognizioni giuridiche ed economiche al fine di valutare l'eventuale restrittività dei comportamenti d'impresa hanno condotto all'attribuzione delle competenze in materia di tutela della concorrenza a un'autorità indipendente. Gli stessi poteri di segnalazione e consultivi, assegnati all'Autorità dalla legge n. 287/90, in relazione a norme o a iniziative legislative che determinino distorsioni della concorrenza o che siano di ostacolo al corretto funzionamento del mercato, contribuiscono a rafforzarne il ruolo di garante del corretto funzionamento del mercato. Tali poteri, che peraltro hanno valore meramente consultivo, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati.

L'effettiva terzietà dell'Autorità risulta parimenti garantita dalla circostanza che nello svolgimento della propria attività essa esercita i propri poteri ispettivi, istruttori e sanzionatori, nell'ambito di un procedimento che garantisce agli interessati "la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione" (articolo 10, comma 5, legge n. 287/90). L'attuale regolamento di procedura, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, contiene numerose disposizioni atte a garantire la piena attuazione di tali principi, fornendo una cornice adeguata per l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, con riguardo a una serie di rilevanti questioni legate al contraddittorio con le imprese, alla garanzia dei diritti della difesa, alla tutela delle informazioni riservate, alla partecipazione al procedimento; tutti temi che hanno richiesto la predisposizione di regole calibrate sul modello istituzionale dell'Autorità stessa e sulle peculiarità della disciplina applicata.

Le regole procedurali volte a garantire il diritto di difesa sono solo una delle forme di tutela rispetto alle decisioni dell'Autorità. Il legislatore ha, infatti, previsto numerosi altri meccanismi volti ad assicurare trasparenza al processo decisionale e a garantire la presenza di un controllo di natura giurisdizionale. Innanzitutto, l'articolo 26 della legge istitutiva prescrive la tempestiva pubblicazione di tutte le decisioni dell'Autorità in materia di intese, abusi di posizione dominante e operazioni di concentrazione e, ove ritenuto opportuno, delle conclusioni relative alle indagini conoscitive di natura generale. Inoltre, contro le decisioni dell'Autorità è prevista la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo.

Da questa breve descrizione degli aspetti procedurali e sostanziali della legge n. 287/90 emerge lo stretto collegamento con la normativa comunitaria. Dal 1996, a seguito dell'approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, questo legame è stato ulteriormente rafforzato potendo adesso l'Autorità applicare direttamente gli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato che istituisce la Comunità europea, volti rispettivamente a impedire gli accordi restrittivi della concorrenza e gli abusi di posizione dominante suscettibili di incidere su una pluralità di mercati europei. Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha iniziato ad avvalersi delle nuove attribuzioni, avviando tre procedimenti istruttori volti a verificare se i comportamenti delle imprese coinvolte integrano una violazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE⁴⁵. La caratteristica principale dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie è che, quando vengono applicati direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato, e non le corrispondenti norme nazionali, l'Autorità può probabilmente disporre, in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, di ampi margini per eliminare fattispecie restrittive della concorrenza. In particolare, potrebbero risultare in contrasto con i principi del Trattato CE le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano eventuali comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. E' questa un'estensione dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie che potrebbe acquisire nei prossimi anni un rilievo fondamentale nel contesto italiano.

Nonostante la significativa somiglianza della normativa italiana con le corrispondenti previsioni comunitarie, in alcuni casi il legislatore ha stabilito di

⁴⁵ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99; decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Industrie Fiammiferi*, Bollettino n. 45/98; decisione di avvio di istruttoria *Stream-Telepiù*, Bollettino n. 12/99.

discostare le disposizioni della legge nazionale dalla prassi comunitaria. In particolare, a differenza della Commissione, l'Autorità non dispone dell'importante potere di adottare misure cautelari, volte a evitare alle imprese che subiscono un comportamento restrittivo un danno grave e irreparabile o intollerabile per l'interesse pubblico, consentendo che esse non vengano irreversibilmente compromesse nell'attesa di una decisione definitiva. L'articolo 33, comma 2, della legge n. 287/90 riconosce tale potere unicamente al giudice ordinario, mentre per ragioni di tempestività e di efficacia sarebbe probabilmente opportuno che anche all'Autorità fossero affidati poteri analoghi.

Inoltre la previsione nazionale risulta difforme da quella comunitaria anche in relazione ai poteri di determinazione dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie. Infatti l'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 richiede che la sanzione venga calcolata in rapporto al fatturato realizzato dall'impresa nella vendita dei prodotti oggetto della pratica restrittiva, mentre la norma comunitaria fa riferimento al fatturato complessivo dell'impresa sull'insieme delle sue attività. Sulla base dell'esperienza applicativa traspare che i criteri indicati a livello comunitario consentono maggiore flessibilità nella gestione dello strumento sanzionatorio, garantendo una maggiore equità e favorendo il perseguimento degli importanti obiettivi della repressione e della deterrenza. Sarebbe pertanto opportuno adeguare il sistema delle sanzioni previsto dalla legge n. 287/90 a quello comunitario, prevedendo però un regime speciale per la sanzione delle violazioni concorrenziali commesse dai consorzi e dalle associazioni d'impresa quando il numero delle imprese associate è particolarmente ampio e il loro fatturato complessivo è di difficile valutazione.

Infine, i termini che il legislatore nazionale assegna all'Autorità per svolgere l'istruttoria relativamente alle operazioni di concentrazione suscettibili di restringere la concorrenza sono molto stringenti, pari a quarantacinque giorni, a fronte dei quattro mesi della procedura comunitaria e a tempi analogamente estesi previsti per le procedure nazionali negli altri Stati membri dell'Unione europea. In relazione all'esperienza finora disponibile emerge che, nella valutazione preventiva degli effetti sulla concorrenza di operazioni di concentrazione particolarmente complesse, l'Autorità si trova spesso a dover affrontare problemi di informazione e di analisi che richiederebbero tempi più lunghi di quelli normativamente previsti per consentire i necessari approfondimenti. Al fine di garantire una più efficace tutela della concorrenza nella valutazione delle operazioni di concentrazione, sarebbe assai utile che i termini previsti dalla normativa nazionale fossero adeguatamente estesi, favorendo il

raggiungimento di un giusto compromesso tra l'esigenza di rapidità procedimentale delle imprese e la tutela dell'interesse pubblico.

PAGINA BIANCA

Parte II

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

PAGINA BIANCA

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

Nel presente capitolo vengono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati¹. Sono inoltre descritte le principali linee di evoluzione della concorrenza e della normativa nei singoli settori.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

L'evoluzione normativa e gli interventi dell'Autorità

Ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92, contenente la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo di conformità delle produzioni tutelate devono essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'attività di vigilanza². Pertanto, quei Consorzi di tutela che non abbiano tali caratteristiche non sono più titolari di funzioni di controllo di conformità nei confronti dei produttori appartenenti al circuito tutelato.

Il Regolamento CEE n. 2081/92 costituisce ormai l'unica normativa di riferimento per le produzioni agroalimentari a denominazione di origine protetta. In questo contesto, l'eventuale svolgimento da parte dei Consorzi di attività di

¹ Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 di cui si dà conto sono quelli che sono stati pubblicati entro il 31 marzo 1999. I dati relativi ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità sono riportati nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni.

² Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

programmazione quantitativa della produzione non trova alcuna giustificazione, non avendo riscontro nel Regolamento comunitario e risultando in contrasto con le norme contenute nella legge n. 287/90.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha proseguito l'azione di tutela e di promozione della concorrenza nel settore agroalimentare, dando attiva applicazione alle norme che vietano le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante e utilizzando i propri poteri conoscitivi e consultivi. In materia di intese, è stato riscontrato un accordo restrittivo della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA) ed è stato deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO SAN DANIELE). In materia di abuso di posizione dominante, è stato formalmente chiuso il procedimento avviato dall'Autorità nei confronti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in relazione alla commercializzazione in Italia di tabacchi lavorati, che era stato sospeso nel 1997 in seguito all'apertura di un analogo procedimento da parte della Commissione europea (INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO); inoltre, è stata avviata un'istruttoria per verificare possibili abusi di posizione dominante in relazione alle modalità di commercializzazione di Coca Cola in Italia (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD SPA/COCA-COLA ITALIA).

Nell'esercizio dei propri poteri conoscitivi e consultivi, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 22 in merito a un disegno di legge che prevedeva l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa antitrust di ampia parte del settore agroalimentare (DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGROALIMENTARE).

CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA

Nel novembre 1998 è stata conclusa un'istruttoria nei confronti del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola, volta a verificare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di un'impresa produttrice di gorgonzola, nella quale venivano segnalati alcuni comportamenti di tale Consorzio consistenti nella predeterminazione

annuale del quantitativo complessivo di formaggio da produrre e nell'assegnazione di una quota produttiva a ciascuna impresa associata.

Il Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola è un consorzio volontario al quale aderiscono circa sessanta imprese, ubicate nella zona tipica di produzione essendo il gorgonzola un prodotto a Denominazione di Origine Protetta (DOP). Tradizionalmente, prima dell'entrata a regime del nuovo sistema di controlli previsto dal Regolamento CEE n. 2081/92, il Consorzio svolgeva, ai sensi della normativa nazionale sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi³, funzioni di vigilanza sulla produzione e sul commercio del formaggio gorgonzola.

L'Autorità ha anzitutto ribadito che, anche sulla base di un consolidato orientamento comunitario, l'esercizio di poteri pubblicistici non sottrae, di per sé, dal dovere di rispettare le regole di concorrenza. Il fatto che la normativa assegnasse al Consorzio funzioni di vigilanza e controllo sulle attività produttive delle imprese operanti nel circuito tutelato, pertanto, non impediva che esso fosse comunque tenuto all'osservanza della normativa antitrust. In particolare, riprendendo quanto sostenuto in passato nelle decisioni relative ai Consorzi del grana padano, del parmigiano reggiano, del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele, l'Autorità ha sottolineato che lo scopo prioritario degli organismi consortili di tutela, cioè quello di assicurare una qualità adeguata dei prodotti, deve essere perseguito senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza.

Nel caso del Consorzio dei produttori di gorgonzola, è stato individuato quale mercato rilevante quello della produzione e commercializzazione dei formaggi a pasta molle. In tale ambito, le imprese aderenti al Consorzio detengono complessivamente in Italia importanti posizioni di mercato. L'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio per le campagne casearie dal 1991 al 1998, volti a contingentare la produzione totale realizzata e a ripartire la stessa tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato "storiche", non rispecchiassero le finalità previste dalla normativa a tutela della denominazione d'origine e, limitando la competizione tra imprese e la

³ Legge 10 aprile 1954, n. 125; decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1955, n. 607; decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1955, n. 1269; decreto ministeriale 25 marzo 1971; decreto ministeriale 14 dicembre 1981.

crescita degli operatori più efficienti, configurassero intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha rigettato la richiesta, presentata dai Consorzi del prosciutto di Parma e San Daniele, di proroga dell'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, rilasciata nei confronti di tali Consorzi con provvedimento del 19 giugno 1996 e valida fino al 31 dicembre 1998.

Nel 1996, nella decisione di rilascio dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità aveva rilevato che il sistema dei controlli dei processi produttivi tutelati previsto dalla normativa nazionale non risultava compiutamente messo a punto e che, in tale contesto, i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo. La durata dell'autorizzazione in deroga veniva, dunque, commisurata al periodo di tempo necessario al perfezionamento dei sistemi di controllo.

Nel valutare la richiesta di una proroga dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità ha osservato che le condizioni esistenti al momento del rilascio dell'autorizzazione originaria non erano più presenti. Nel giugno 1996, infatti, è entrato in vigore il Regolamento Ce n. 1107/96 della Commissione, che ha registrato i prosciutti di Parma e di San Daniele come denominazioni d'origine protetta (DOP). In quanto prodotti DOP, il sistema della produzione e dei controlli è disciplinato dal Regolamento CEE n. 2081/92 recante la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. In particolare, tale Regolamento prevede che dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo debbano essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'effettuazione dei controlli. In applicazione di tali disposizioni e sulla base della legislazione nazionale di attuazione, il Ministero per le Politiche Agricole ha autorizzato l'Istituto di Parma Qualità (IPQ) e l'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) a esercitare l'attività di controllo dei processi produttivi rispettivamente per la DOP "Prosciutto di Parma" e per la DOP "Prosciutto di San Daniele". IPQ e INEQ risultano, dunque, attualmente autorizzati a espletare le funzioni di verifica e controllo dei processi di produzione, precedentemente svolte dai due Consorzi di tutela.

A seguito del mutato assetto normativo, nonché della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni DOP, l'Autorità ha riscontrato che il sistema dei controlli risulta oggi compiuto e definito sia per quanto concerne gli strumenti e la struttura dei controlli stessi, sia per ciò che riguarda la titolarità delle funzioni di supervisione e l'operatività dei relativi organismi. E' stato pertanto ritenuto che le intese per le quali i Consorzi avevano presentato istanza di autorizzazione in deroga non soddisfacessero le condizioni richieste dall'articolo 4 della legge n. 287/90, in quanto, in particolare, esse non generavano un miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato. Nel motivare il provvedimento di diniego dell'autorizzazione, l'Autorità ha osservato che, in ragione dell'attuale esistenza di organi e strumenti di controllo adeguati, i piani di programmazione delle quantità di prosciutti non risultano né necessari né congrui rispetto allo scopo dichiarato di garantire la conformità delle produzioni DOP alle regole stabilite nei disciplinari produttivi, essendo tale finalità assicurata dagli organismi incaricati, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nella legislazione comunitaria e nazionale vigente.

INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata alla fine del 1996 per accertare l'eventuale natura abusiva di alcuni comportamenti posti in essere dall'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato e suscettibili di ostacolare l'accesso di imprese concorrenti nel mercato della vendita dei tabacchi lavorati in Italia. Il procedimento era stato sospeso nel maggio 1997, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90, a seguito dell'apertura da parte della Commissione europea di un procedura ai sensi dell'articolo 86 del Trattato Ce in merito alla stessa fattispecie. Nel giugno 1998 la Commissione ha adottato la propria decisione, ritenendo i comportamenti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in violazione dell'articolo 86 e irrogando alla stessa una sanzione di 6 milioni di Ecu⁴. L'Autorità ha quindi deliberato la chiusura del proprio procedimento, ritenendo che non vi fossero ulteriori specifici elementi che giustificassero l'applicazione della normativa nazionale ai comportamenti già valutati dalla Commissione.

⁴ Cfr. la sezione dedicata alle decisioni della Commissione europea nel successivo capitolo sui "Rapporti internazionali".

PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL -IBG SUD SPA/COCA-COLA ITALIA

Nel giugno 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunti comportamenti abusivi adottati dalle società The Coca-Cola Export Corporation-Filiale Italiana, Coca-Cola Italia Srl e dalle società di imbottigliamento e distribuzione dei prodotti Coca-Cola in Italia (Coca-Cola Bevande Italia Spa, Sadib Srl, Sobib Srl, Socib Spa, Snibeg Srl, Sosib Srl e Sibeg Srl). L'istruttoria è stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo Foods and Beverages International Ltd e di una società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale. Essa è volta ad accertare eventuali pratiche abusive dirette a ostacolare l'accesso di imprese concorrenti di Coca-Cola al canale della distribuzione all'ingrosso.

Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e di una denuncia proveniente da una società operante nella grande distribuzione al dettaglio, l'Autorità ha deciso, nel dicembre 1998, di ampliare l'oggetto dell'istruttoria a possibili comportamenti abusivi messi in atto dalle imprese che curano l'imbottigliamento e la commercializzazione delle bevande Coca-Cola volti a ostacolare l'accesso dei concorrenti alla distribuzione al dettaglio moderna e al canale *horeca* (hotel, bar, ristoranti). Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE RELATIVA A DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGRO-ALIMENTARE

Nell'aprile 1998 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro per le Politiche agricole una segnalazione relativa a talune norme contenute nello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di contenimento e armonizzazione dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole". In particolare, gli articoli 11 e 12 dello schema di decreto legislativo esentavano dal rispetto della normativa a tutela della concorrenza una vastissima serie di intese realizzabili da soggetti attivi nel comparto agro-alimentare e prevedevano la possibilità che intese realizzate da organizzazioni interprofessionali venissero rese obbligatorie anche per soggetti estranei a tali organizzazioni, per effetto di un decreto del Ministro per le Politiche agricole.

L'Autorità ha rilevato che tali previsioni, lungi dall'essere conformi ai principi e alle regole dell'Unione europea in materia di concorrenza applicabili al settore dell'agricoltura, come lasciavano intendere i riferimenti alla disciplina comunitaria contenuti nello schema di decreto, si ponevano in palese conflitto con tali disposizioni. Infatti il Trattato Ce prevede, all'articolo 42, limitazioni all'applicabilità delle regole di concorrenza per la produzione e il commercio di prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, avuto riguardo alle finalità della politica agricola comune definite dall'articolo 39 del Trattato. Il Consiglio ha adottato, al riguardo, il Regolamento n. 26/62, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza nel settore agricolo⁵. Nel sistema vigente, le eccezioni all'applicabilità delle regole di concorrenza riguardano solo gli accordi relativi ai prodotti tassativamente elencati nell'allegato II del Trattato e che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o sono necessari al raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune. Poiché attualmente per la quasi totalità dei prodotti agricoli in questione è ormai istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato, avente peraltro come preciso scopo il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 39 del Trattato, le previsioni di cui al Regolamento n. 26/62 sono suscettibili di trovare applicazione per un numero estremamente limitato di prodotti. Per contro, le disposizioni contenute nello schema del decreto legislativo si sarebbero applicate a tutto il settore agro-alimentare, introducendo una deroga generale e tendenzialmente incondizionata all'applicabilità, in tale settore, delle norme a tutela della concorrenza.

Il decreto legislativo è stato approvato il 30 aprile 1998 accogliendo, nella formulazione degli articoli 11 e 12, parte dei suggerimenti dell'Autorità⁶. In particolare, viene individuato un insieme limitato di accordi tra produttori agricoli, o tra produttori agricoli e imprese di trasformazione o di approvvigionamento, suscettibili in alcuni casi di ridurre l'offerta, per i quali è prevista l'approvazione da parte del Ministero delle Politiche agricole; tali accordi non possono peraltro prevedere restrizioni non strettamente necessarie al raggiungimento degli scopi indicati dalla normativa, né possono eliminare la concorrenza da una parte sostanziale del mercato. Inoltre, è stata inserita una disposizione che chiarisce che, in ogni caso, le disposizioni contenute nel

⁵ Regolamento del Consiglio n. 26/62 del 4 aprile 1962, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, emendato dal Regolamento del Consiglio n. 49/62 del 29 giugno 1962.

⁶ Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173.

decreto non costituiscono deroga all'articolo 2 della legge n. 287/90, che vieta le intese restrittive della concorrenza.

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione normativa nel settore della distribuzione dei carburanti

Il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, fissa al 1° gennaio 2000 la data di piena operatività del nuovo sistema di autorizzazione per l'installazione e l'esercizio dei punti di vendita dei carburanti, che dovrebbe segnare il passaggio da una situazione di sostanziale blocco dell'entrata a un regime in cui l'apertura di nuovi punti di vendita dovrebbe essere subordinata solo alle prescrizioni relative all'urbanistica e alla sicurezza sanitaria, ambientale e stradale. Dal punto di vista della concorrenza, appare particolarmente importante che i Comuni si adoperino per adottare al più presto le norme previste dall'articolo 2 del decreto, attenendosi allo spirito di liberalizzazione della riforma avviata a livello nazionale, senza introdurre restrizioni ingiustificate alle possibilità di entrata nel mercato. A oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, occorre rilevare che il processo di razionalizzazione della rete di distribuzione e di semplificazione delle condizioni di entrata nel mercato risulta significativamente ostacolato dal ritardo, rispetto alle scadenze individuate nel decreto legislativo, che i Comuni hanno accumulato nell'individuazione degli strumenti urbanistici relativi alle aree destinate all'installazione dei nuovi impianti. Ogni ulteriore esitazione, con l'avvicinarsi della scadenza del 1° gennaio, rischia di vanificare lo spirito della riforma. Infatti, le barriere all'entrata derivanti dal precedente regime concessorio risulterebbero semplicemente sostituite dagli altri ostacoli all'ingresso risultanti dai ritardi e dai differimenti relativi all'adozione delle misure necessarie a dare piena attuazione alla liberalizzazione.

Interventi dell'Autorità

Durante l'anno, sono state riscontrate intese restrittive della concorrenza relative alla fornitura di zolfo grezzo (MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO) ed è stato sanzionato un caso di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di

concentrazione nel settore della distribuzione di carburanti (FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE).

MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della quasi totalità delle società di raffinazione di petrolio operanti sul territorio italiano e di due società attive nella commercializzazione dello zolfo grezzo, Zolfital Spa e Esseco Spa. L'istruttoria era principalmente volta a verificare se i rapporti di fornitura esistenti tra società di raffinazione, da un lato, e Zolfital ed Esseco, dall'altro, configurassero intese restrittive della concorrenza nel mercato dello zolfo grezzo.

Lo zolfo grezzo costituisce un'importante materia prima per la produzione di numerosi prodotti chimici. La domanda in Italia è localizzata prevalentemente nell'Italia settentrionale ed è composta da due grandi acquirenti, Nuova Solmine e Enichem Marghera, e da una quarantina di operatori con un fabbisogno di zolfo nettamente inferiore. Soltanto i due acquirenti principali sono organizzati in modo da accedere in via diretta alle importazioni. Lo zolfo prodotto a livello nazionale deriva, come scarto, dalla raffinazione del petrolio. La quantità prodotta è notevolmente cresciuta negli ultimi anni e nel prossimo futuro è previsto un eccesso di offerta, a livello nazionale, rispetto alla domanda.

Zolfital ed Esseco, che essendo soggette al medesimo controllo costituivano un'unica impresa ai sensi della normativa sulla concorrenza, operavano come commissionarie all'acquisto di zolfo per gran parte delle imprese consumatrici italiane e ritiravano zolfo dalla totalità delle raffinerie italiane. Dalle risultanze istruttorie è emerso che queste ultime generalmente attribuivano al gruppo Zolfital/Esseco un'esclusiva di fatto per la distribuzione di zolfo in Italia.

Inoltre, il gruppo Zolfital/Esseco deteneva un particolare rapporto con Agip, che oltre ad essere un produttore di zolfo grezzo operava direttamente, per alcune grandi imprese clienti, nell'attività di intermediazione dello zolfo. In particolare, tra le due imprese vi era una serie di relazioni contrattuali e di comportamenti che configuravano uno stretto legame di cooperazione (scambio di prodotti; affidamento a Zolfital del compito di organizzare la logistica per i servizi di intermediazione di Agip; sostanziale ripartizione della clientela).

Sulla base dell'insieme di intese poste in essere con le raffinerie, Zolfital/Esseco risultava essere il principale distributore di zolfo in Italia. Unitamente ad Agip, Zolfital/Esseco controllava il 70% del mercato; considerando le importazioni intermedie da Zolfital/Esseco e Agip, la quota risultava pari all'85% del mercato. Per le imprese di medie e piccole dimensioni utilizzatrici di zolfo, Zolfital/Esseco rappresentava la fonte di approvvigionamento quasi esclusiva (con l'eccezione della marginale presenza di un distributore concorrente, con una quota di mercato del 3%). Per questo tipo di acquirenti che, per motivi dimensionali, non hanno accesso diretto alle importazioni, risultava inoltre difficile organizzare gruppi di acquisto per importare il prodotto, in ragione degli esistenti legami contrattuali che vincolavano in esclusiva numerose imprese consumatrici a Zolfital/Esseco.

Con riferimento alle intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco, l'Autorità ha osservato come l'unicità del distributore su scala nazionale collegasse in modo funzionale tutti i diversi rapporti di fornitura, configurando un sistema unitario del quale andava valutato l'effetto complessivo sulla concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al riguardo, è stato osservato come dal fascio di intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco derivasse una consistente limitazione delle fonti di approvvigionamento per i clienti finali. In particolare, tenuto conto del contributo di ciascuna società di raffinazione alla realizzazione del complessivo impatto restrittivo del fascio di intese, l'Autorità ha ritenuto in contrasto con l'articolo 2, comma 2, i rapporti di fornitura in esclusiva di Esso Italiana Spa e Erg Petroli con Esseco-Zolfital.

Sono stati inoltre ritenuti in violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza i rapporti di coordinamento delle politiche commerciali esistenti tra Agip e Zolfital-Esseco, aventi per effetto la limitazione delle fonti di approvvigionamento e la ripartizione della clientela e atti a determinare una consistente riduzione orizzontale della concorrenza nel mercato della distribuzione dello zolfo grezzo.

Nel corso dell'istruttoria, Zolfital/Esseco ha proposto di realizzare una separazione tra le due società, attraverso la cessione del controllo di Zolfital al management della stessa. L'Autorità ha rilevato che tale proposta, incrementando il numero di concorrenti nel mercato della distribuzione, appariva atta a rimuovere l'effetto complessivo di chiusura associato alla situazione di unicità del distributore

utilizzato da tutte le raffinerie per la commercializzazione del proprio prodotto e, quindi, risultava sufficiente a rimuovere le infrazioni riscontrate.

FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Feltam Srl, controllata da Tamoil Italia Spa, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione, nel luglio 1996, di un impianto di distribuzione di carburante localizzato nella provincia di Frosinone. Conformemente a una consolidata prassi decisionale, l'Autorità ha osservato che l'acquisizione di un impianto di distribuzione di carburanti comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa e, come tale, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90. Essendo il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, l'operazione era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, è stato osservato che l'operazione in esame riguardava una società facente parte del gruppo Tamoil, nei confronti del quale l'Autorità aveva già ripetutamente applicato sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione. In particolare, l'acquisizione in questione era stata effettuata dopo l'avvio di una prima istruttoria per il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva dell'acquisizione di impianti di distribuzione di carburanti. L'Autorità ha comminato a Feltam una sanzione pecuniaria nella misura di 6,3 milioni di lire.

PRODOTTI CHIMICI

OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA

Nel giugno 1997 l'Autorità aveva riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra diverse imprese operanti nel settore degli esplosivi da mina (Cheddite Italia Spa, Dinamite Dipharma Spa, Internazionale Esplosivi Srl, Mangiarotti Spa, Polverifici Benedetto Cocciuti Srl, Pravisani Spa, Sipe Nobel Srl, Sme Srl, Sorlini Srl).

Tali imprese, attraverso la costituzione e il funzionamento di un'apposita società, denominata Italesplosivi, avevano posto in essere un cartello che aveva consentito loro di operare sul mercato in maniera unitaria, attraverso il coordinamento delle politiche produttive e l'unificazione delle politiche commerciali. Nella decisione relativa all'intesa, l'Autorità, oltre a comminare sanzioni pecuniarie, aveva ordinato alle imprese di cessare dalla continuazione delle pratiche volte alla ripartizione del mercato e alla fissazione dei prezzi degli esplosivi per uso civile e di trasmettere, entro il termine di novanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, una apposita relazione sulle misure adottate per rimuovere le infrazioni contestate. Le parti, tuttavia, non hanno prospettato soluzioni idonee a ottemperare all'ordine di cessare i comportamenti contrari alla normativa a tutela della concorrenza e del mercato e, pertanto, l'Autorità, nel marzo 1998, ha deliberato l'avvio di un procedimento per inottemperanza, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90.

Nel corso del procedimento istruttorio, le imprese non hanno mostrato alcuna volontà di ottemperare, non proponendo soluzioni alternative a quella oggetto di censura nel provvedimento del giugno 1997. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deliberato, nel novembre 1998, di comminare un'ulteriore sanzione pecuniaria, limitandola al minimo edittale, pari al doppio della sanzione applicata nel giugno 1997, per un ammontare complessivo di 2722,5 milioni di lire.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Gli interventi dell'Autorità

Nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha svolto un'intensa attività di tutela e promozione della concorrenza nel settore farmaceutico. Tale attività si colloca nel contesto della relativamente recente liberalizzazione, avvenuta a fine 1995, del prezzo dei farmaci di fascia C, per i quali non è previsto alcun rimborso pubblico (per i farmaci da banco, i prezzi sono liberi dal 1990). L'indagine conoscitiva sul settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997⁷ aveva evidenziato che, nel biennio successivo alla liberalizzazione, il 50% delle specialità medicinali collocate in fascia C

⁷ Cfr. in particolare la sintesi delle conclusioni dell'indagine contenuta nella Relazione annuale dello scorso anno.

ha registrato aumenti di prezzo; il valore mediano degli incrementi di prezzo è stato del 17,4%. Inoltre, in diversi mercati gli incrementi nei prezzi hanno seguito andamenti identici. Ciò poneva in risalto come la liberalizzazione dei prezzi, pur rappresentando il necessario passo iniziale nella direzione di una maggiore competizione, non avesse in molti casi incentivato comportamenti concorrenziali da parte delle imprese e non avesse dunque portato al desiderato effetto positivo per i consumatori. Nell'analizzare le cause di tale risultato, l'Autorità ha sottolineato che si possono distinguere le responsabilità connesse ai comportamenti delle imprese da quelle derivanti da un quadro incompleto di liberalizzazione.

Sotto il primo profilo, nel corso dell'anno sono state riscontrate tre intese restrittive della concorrenza tra imprese farmaceutiche volte alla determinazione dei prezzi (BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI, ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE). E' stata inoltre avviata un'ulteriore istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte di Farmindustria (FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE)⁸.

Per quanto concerne la regolamentazione, nel periodo sono stati effettuati due interventi di segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, volti a indicare modifiche della normativa che sarebbero funzionali a promuovere un assetto di mercato più conforme ai principi della concorrenza. La prima segnalazione riguarda le modalità di regolazione del prezzo dei farmaci di classe C e la seconda la disciplina dell'attività di vendita al dettaglio dei farmaci (DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI; REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI).

Va infine menzionata un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, volta a verificare l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES).

⁸ Al 31 marzo è in corso anche l'istruttoria SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER, avviata lo scorso anno in merito a una possibile intesa restrittiva della concorrenza.

ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP & DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato, nei confronti delle società Merck Sharp & Dohme Italia Spa, Neopharmed Spa, Istituto Gentili Spa, Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite Spa e Mediolanum Farmaceutici Spa, per accertare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 in relazione agli andamenti paralleli dei prezzi di alcuni farmaci delle suddette società, collocati nella classe C. Tali farmaci sono a totale carico del paziente e in regime di libera determinazione del prezzo da parte delle imprese. In particolare, oggetto del procedimento istruttorio sono stati i farmaci a base di un principio attivo denominato simvastatina e indicati per la cura delle ipercolesterolemie.

Il brevetto relativo alla simvastatina è detenuto dalla società statunitense Merck & Co. Inc., che controlla in Italia le società Merck Sharp & Dohme Italia e Neopharmed. Tale società ha concluso una pluralità di contratti di licenza e di fornitura con Istituto Gentili, Sigmatau Industrie Farmaceutiche Riunite e Mediolanum Farmaceutici, in base ai quali queste imprese commercializzavano farmaci a base dello stesso principio attivo ma con una diversa denominazione commerciale. In virtù dell'esistenza di tali rapporti, il procedimento è stato esteso anche a Merck & Co. Inc. e ai rapporti di licenza, fornitura e collaborazione commerciale esistenti tra le imprese.

La pratica della commercializzazione, da parte di imprese diverse, di specialità medicinali merceologicamente identiche con nomi commerciali differenti, denominata *comarketing*, si è sviluppata alla fine degli anni Ottanta e risulta assai diffusa nell'industria farmaceutica italiana. In sintesi, tale pratica consente di utilizzare le forze di vendita di due o più imprese per la commercializzazione, con marchi distinti, di un medesimo prodotto. Per il licenziante e produttore del principio attivo l'obiettivo è quello di raggiungere la massima espansione delle vendite; questo obiettivo viene perseguito mediante la differenziazione dei nomi commerciali, la quale incentiva i vari licenziatari a impegnarsi nella promozione del prodotto presso i medici. Ne deriva che le imprese collegate da un rapporto di *comarketing* in linea di principio dovrebbero essere concorrenti tra loro, nonostante l'identità merceologica dei rispettivi prodotti, in relazione sia alle strategie di prezzo che a quelle relative all'attività promozionale.

Nel corso del procedimento istruttorio è emerso tuttavia che a partire dal luglio 1996, ovvero dal momento in cui a seguito di un intervento di riclassificazione dei farmaci interessati è stato liberalizzato il prezzo di vendita al pubblico della confezione da 20 compresse da 10mg di principio attivo⁹, tutte le imprese parti del procedimento hanno applicato a tali confezioni aumenti di prezzo esattamente di pari entità in modo quasi perfettamente contestuale.

L'Autorità ha osservato che le confezioni in classe C risultavano configurare un segmento distinto rispetto alle confezioni a base del medesimo principio attivo classificate in classe A, in relazione all'esistenza di due distinte tipologie di consumatori, l'una attenta al prezzo e con una elevata reattività alle variazioni di questo, l'altra invece con una minore sensibilità al prezzo e indirizzata solamente dalla prescrizione medica e dalla qualità/innovatività dei prodotti. In questo contesto, è stato ritenuto che le condotte riscontrate fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo delle confezioni in classe C. Oltre all'evidenza relativa ai parallelismi di prezzo dei farmaci in questione, gli elementi a supporto dell'individuazione di una pratica concordata sono stati l'esistenza di comunicazioni con le quali Merck Sharp & Dohme Italia annunciava preventivamente alle altre imprese la propria intenzione di aumentare il prezzo e contenenti l'invito ad adeguarsi, invito recepito dai destinatari, nonché l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

La circostanza che le comunicazioni sugli aumenti di prezzo provenissero da una società controllata da quella titolare del brevetto sul principio attivo e fornitrice del medesimo ha reso necessario stabilire se tali comunicazioni fossero funzionali all'efficacia del rapporto verticale tra fornitore e distributore, ovvero avessero diversa natura, potendo anche integrare un'intesa fra imprese direttamente concorrenti. Al riguardo, è stato possibile escludere che le comunicazioni avessero natura di mere raccomandazioni di prezzo da parte del produttore nei confronti dei distributori, in quanto esse non erano finalizzate a limitare il prezzo di rivendita del prodotto da parte delle imprese distributrici, come generalmente avviene nei casi in cui il produttore non partecipa all'attività distributiva, bensì apparivano volte a eliminare il rischio di strategie di prezzo non uniformi fra imprese concorrenti nello stesso mercato. Le

⁹ Decreto legge 20 giugno 1996, n. 323, Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica.

comunicazioni avevano, infatti, lo scopo dichiarato di informare le altre imprese dell'intenzione di Merck Sharp & Dohme Italia di aumentare il prezzo, inducendole a procedere ad aumenti di prezzo contestuali e di identica entità e a realizzare in tal modo una pratica collusiva.

Una volta stabilito che i comportamenti delle imprese oggetto di istruttoria andavano analizzati come intesa orizzontale, l'Autorità ha ritenuto che la pratica concordata di fissazione congiunta dei prezzi delle confezioni in classe C costituisse un'intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tale intesa ha avuto come effetto un aumento dei prezzi pari al 47% in soli dieci mesi ed è risultata consistente in quanto realizzata da imprese con una quota di mercato congiunta rilevante, pari al 67% per il segmento in classe C e al 63% nel più ampio mercato complessivo delle statine. Data la gravità del comportamento restrittivo accertato, l'Autorità ha inflitto sanzioni amministrative pecuniarie alle imprese, nella misura del 3% del fatturato relativo ai prodotti interessati, per un ammontare complessivo di 115 milioni di lire.

BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio aperto nei confronti delle società Byk Gulden Italia Spa e Istituto Gentili Spa in relazione ad andamenti paralleli nei prezzi di alcuni farmaci destinati alla cura di infezioni recidivanti dell'apparato respiratorio. Tali farmaci sono collocati nella classe di rimborso C e dunque sono a totale carico del paziente; il loro prezzo è liberamente determinato dalle imprese.

Sono numerosi gli elementi di somiglianza con il procedimento riguardante le imprese Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme Italia-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici. Anche nel caso in esame i prodotti oggetto dell'istruttoria si basavano sul medesimo principio attivo, in relazione al quale esiste un brevetto detenuto dalla società Laboratoires OM (ora OM Pharma); tale società aveva stipulato contratti di fornitura del principio attivo con le società Istituto Gentili e Byk Gulden Italia, che commercializzavano specialità medicinali a base di detto principio attivo con denominazioni commerciali diverse (*comarketing*). Nel caso di specie, tuttavia, l'impresa titolare del brevetto e produttrice del principio attivo, OM Pharma, non partecipava direttamente alla distribuzione del prodotto in Italia.

Dati i rapporti intercorrenti tra le varie imprese, il procedimento è stato esteso sotto il profilo soggettivo a Laboratoires OM e dal punto di vista oggettivo ai rapporti di fornitura e collaborazione commerciale. Inoltre, poiché l'Istituto Gentili aveva ceduto, successivamente ai comportamenti oggetto dell'indagine, il ramo di azienda relativa al prodotto in esame alla società Abiogen Pharma, il procedimento è stato esteso anche a tale società.

Sulla base delle evidenze raccolte è emerso che Istituto Gentili e Byk Gulden Italia dal gennaio 1996 al maggio 1997 hanno aumentato per quattro volte il prezzo delle specialità medicinali interessate. Tali variazioni risultano esattamente di pari entità e sono state poste in essere in due casi a partire dal medesimo giorno, in un caso in due giorni consecutivi e da ultimo con un intervallo di quindici giorni. L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti riscontrati fossero riconducibili a una pratica concordata avente per oggetto la fissazione del prezzo dei prodotti distribuiti in *comarketing*. Gli elementi a supporto di tale conclusione sono stati: l'evidenza sui parallelismi di prezzo dei farmaci in questione; l'esistenza di contatti, comunicazioni e discussioni aventi ad oggetto le politiche di prezzo delle due imprese; l'impossibilità di spiegare le variazioni parallele dei prezzi con corrispondenti variazioni parallele dei costi.

Tale pratica concordata è stata valutata come intesa lesiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto ha avuto l'effetto di eliminare l'incertezza circa il reciproco comportamento delle due imprese, comportando il raggiungimento di un equilibrio dei prezzi diverso rispetto a quello che si sarebbe determinato in regime di concorrenza. L'intesa è risultata consistente in quanto realizzata dalle prime due imprese sul mercato, dotate congiuntamente di una quota di mercato pari al 36%.

Viceversa l'Autorità, pur riconoscendo che in generale il coordinamento tra imprese in *comarketing* al fine di definire in modo congiunto le strategie di commercializzazione comporta una limitazione dei rispettivi ambiti concorrenziali, ha ritenuto che l'attività, riscontrata nel corso dell'istruttoria e concretizzatasi in frequenti riunioni e scambi di informazioni tra le due imprese e la società produttrice Laboratoires OM, volta a definire il contenuto scientifico dei messaggi da trasmettere ai medici e a discutere le attività promozionali dei rispettivi prodotti, non integrasse in quanto tale un'autonoma violazione delle regole di concorrenza.

Data la gravità del comportamento restrittivo riscontrato relativo alla fissazione dei prezzi, l'Autorità ha deliberato di applicare sanzioni amministrative pecuniarie a Byk Gulden Italia e Istituto Gentili nella misura del 3% del fatturato realizzato per i prodotti oggetto dell'intesa, per un ammontare complessivo di 705,57 milioni di lire. Nessuna responsabilità è invece stata attribuita ad Abiogen Pharma, in quanto i comportamenti illeciti erano cessati al momento dell'acquisto del ramo d'azienda da Gentili.

ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

Nel marzo 1998 Assosalute, associazione di categoria delle imprese produttrici di farmaci di automedicazione, ha presentato una richiesta di autorizzazione in deroga al divieto delle intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativamente a un codice di autoregolamentazione delle variazioni di prezzo dei farmaci per automedicazione.

Il meccanismo contenuto in tale codice prevedeva che venisse individuato, come base di calcolo degli incrementi dei prezzi che ciascuna impresa poteva effettuare nel 1998, un fatturato determinato moltiplicando i prezzi di tutti i farmaci per automedicazione in vigore al 31 dicembre 1997 per i volumi di vendita del 1997. Era poi stabilito che l'aumento dei prezzi dei diversi prodotti nel 1998 poteva avvenire solamente in misura tale da generare un fatturato, ugualmente calcolato in base alle quantità vendute nel 1997, il cui ammontare non doveva aumentare più del 4% rispetto al fatturato precedentemente individuato. Dato questo vincolo, i prezzi delle singole specialità potevano variare liberamente, con l'unico limite di un incremento massimo del 15% rispetto al prezzo praticato al 31 dicembre 1997.

I farmaci per automedicazione sono quei prodotti che, per la loro composizione e il loro obiettivo terapeutico, sono destinati a essere utilizzati senza l'intervento di un medico per la diagnosi, la prescrizione o la sorveglianza nel corso del trattamento. Si tratta in sostanza di medicinali finalizzati alla medicazione di patologie minori, che incidono transitoriamente sullo stato di salute e sono facilmente identificabili e risolvibili dal paziente stesso. Essi possono essere venduti senza obbligo di prescrizione medica ed essere pubblicizzati direttamente ai consumatori. L'onere dell'acquisto di tali farmaci è a totale carico del cittadino e i prezzi di vendita sono liberalizzati.

L'Autorità ha osservato che il meccanismo previsto dal codice, basato su parametri di facile conoscibilità per le imprese, avrebbe consentito a ciascuna di esse di prevedere la condotta in termini di politiche di prezzo dei concorrenti. Anche nel caso di fissazione tra imprese concorrenti di limiti massimi di incremento dei prezzi, il limite concordato riduce il grado di incertezza circa il comportamento degli altri operatori e può costituire un punto di riferimento per la collusione. L'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi realizzata attraverso il codice sarebbe, infine, stata accentuata dalla prevista attività di controllo da parte di Assosalute, volta a rendere le previsioni del codice maggiormente cogenti per le imprese associate, riducendo così ulteriormente il confronto concorrenziale delle stesse sul prezzo. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che il codice di autoregolamentazione di Assosalute volto a determinare i prezzi di vendita dei farmaci integrasse un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

L'Autorità non ha ritenuto sussistenti gli elementi necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4, rigettando pertanto la richiesta di Assosalute. Infatti, dall'applicazione del codice non sarebbero derivati miglioramenti dal lato dell'offerta; i presunti miglioramenti prospettati da Assosalute, consistenti nella riduzione dell'incertezza sulle variazioni di prezzo, tale da consentire alle imprese una più efficace pianificazione organizzativa e, segnatamente, il potenziamento delle attività di ricerca e sviluppo, con effetti positivi sulla qualità del prodotto, non costituivano altro che mere ipotesi, a cui non corrispondevano evidenze concrete. Dalla mancanza di miglioramenti oggettivi nella produzione o distribuzione risultava anche l'assenza di comprovati sostanziali benefici per i consumatori derivanti dall'intesa. Inoltre, il meccanismo di autoregolamentazione previsto dal codice avrebbe finito per tradursi in una sostanziale eliminazione della concorrenza per una parte rilevante del mercato, riguardando numerosi e importanti produttori di farmaci per automedicazione.

FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Farmindustria, associazione di categoria delle imprese che producono farmaci etici, vendibili al pubblico solo dietro prescrizione medica, volta in particolare ad accertare la compatibilità con l'articolo 2 della legge n. 287/90 di un codice di autoregolamentazione riguardante i farmaci etici in classe C, per i quali non è previsto

alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale e i cui prezzi sono liberamente determinati dalle imprese farmaceutiche. Si tratta di farmaci che vengono utilizzati per la cura di numerosissime patologie. L'Autorità ha infatti ritenuto che il codice di autoregolamentazione adottato da Farmindustria possa costituire un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, avente quale oggetto la fissazione del prezzo fra imprese concorrenti.

L'istruttoria è stata avviata anche in relazione ad altre attività associative svolte da Farmindustria, tali da avere come effetto il coordinamento del comportamento fra imprese concorrenti. Tale coordinamento sembra aver interessato, in particolare, le attività promozionali nei confronti dei medici, le forniture ospedaliere, l'attività distributiva dei prodotti farmaceutici, la concessione di licenze da parte delle multinazionali alle piccole e medie imprese nazionali, lo sviluppo dei farmaci generici e, più in generale, lo scambio di informazioni tra le imprese farmaceutiche associate. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti possano costituire intese restrittive, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al 31 marzo 1999, il procedimento è in corso.

ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Alcon Laboratories Inc. per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, in relazione all'acquisizione della società Innovation Technologies Inc., avvenuta nel luglio 1998. Entrambe le società sono attive nella produzione e commercializzazione di prodotti oftalmici. Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SULLA DETERMINAZIONE DEL PREZZO DEI FARMACI

Come già accennato, i prezzi dei farmaci in fascia C, non soggetti ad alcun rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale, sono stati completamente liberalizzati a partire dal 20 novembre 1995. L'indagine conoscitiva nel settore farmaceutico conclusa dall'Autorità nel 1997 aveva evidenziato, sotto il profilo regolamentare, come la liberalizzazione del prezzo fosse avvenuta mantenendo in vita

una serie di altri ostacoli di carattere normativo, che costituivano elementi di rigidità e di vincolo ai comportamenti di impresa, tali da limitare le strategie concorrenziali degli operatori, se non da facilitare iniziative collusive. L'Autorità aveva pertanto suggerito alcuni interventi volti ad apportare modifiche al sistema di regolamentazione del settore farmaceutico, quali: l'abolizione del sistema del prezzo unico su tutto il territorio nazionale per i farmaci il cui prezzo è liberamente determinato dalle imprese; l'abolizione dell'obbligo per i grossisti di detenere almeno il 90% delle specialità medicinali in commercio; l'introduzione di effettive condizioni per la diffusione dei farmaci generici.

Queste argomentazioni sono state ribadite nell'aprile 1998, in una segnalazione effettuata dall'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio e al Ministro della Sanità, in merito a una norma contenuta nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativa al controllo dei prezzi dei farmaci in fascia C (articolo 36, comma 12). Tale norma prevede che il Ministro della Sanità adotti iniziative dirette ad impedire aumenti ingiustificati dei prezzi dei medicinali collocati nella classe C. Gli eventuali aumenti dei prezzi sono ammessi esclusivamente a decorrere dalla comunicazione da parte delle imprese al Ministero della Sanità e al CIPE e con frequenza annuale.

L'Autorità ha sottolineato, al riguardo, che la previsione di interventi di regolamentazione dei prezzi da parte del Ministro della Sanità appare in contrasto rispetto sia alle recenti scelte di liberalizzazione del settore farmaceutico adottate a livello normativo, sia più in generale al processo di apertura alla concorrenza avviato in tale settore nei principali paesi europei. In particolare, la norma in esame sostanzialmente attribuisce al Ministero della Sanità la facoltà di valutare quando gli incrementi di prezzo siano "non giustificati". In un ambito in cui l'assenza di esigenze di contenimento della spesa farmaceutica pubblica garantisce che il mercato possa essere sottoposto esclusivamente alle regole della concorrenza, è difficile individuare parametri, diversi dal rispetto delle norme contenute nella legge n. 287/90, che possano consentire una qualificazione in tal senso dei prezzi determinati dalle imprese.

Inoltre, la reintroduzione di elementi di regolamentazione può favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese (ad esempio, nel caso dell'imposizione di limiti di incremento massimi, le imprese avrebbero un immediato punto di riferimento a cui allineare i propri prezzi). La stessa comunicazione preventiva delle

variazioni di prezzo al CIPE e al Ministero della Sanità costituisce di fatto uno strumento che agevola l'eventuale adozione di politiche di prezzo coordinate tra le imprese. Pertanto, l'Autorità ha sottolineato che la disposizione contenuta nell'articolo 36, comma 12, della legge n. 449/97 non solo va nella direzione opposta rispetto all'auspicata rimozione degli ostacoli normativi ancora esistenti, ma rischia di vanificare gli interventi a tutela della concorrenza intrapresi dall'Autorità, offrendo alle imprese strumenti idonei a facilitare comportamenti coordinati di determinazione dei prezzi.

SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI

Nel giugno 1998 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio e ai Ministri della Sanità e dell'Industria una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in cui viene evidenziata l'opportunità di rivedere la disciplina degli esercizi farmaceutici vigente in Italia¹⁰ al fine di eliminare alcune restrizioni della concorrenza che appaiono prive di giustificazioni di interesse generale.

La segnalazione ha preso in considerazione tutti i principali aspetti della vigente regolamentazione, soffermandosi in particolare sui diritti di esclusiva per l'attività di vendita dei farmaci, sulla predeterminazione numerica degli esercizi farmaceutici e sui vincoli che limitano la possibilità per gli operatori di farsi pubblicità e determinare autonomamente gli orari di vendita.

In Italia i farmacisti detengono un'esclusiva per le attività di produzione e vendita al pubblico di medicinali che si estende, oltre che ai farmaci per cui è richiesta una prescrizione medica (cosiddetti farmaci etici), anche agli altri medicinali. L'Autorità ha sottolineato che l'ampiezza della riserva attribuita ai farmacisti appare sproporzionata rispetto all'obiettivo, peraltro imprescindibile, di tutelare la salute pubblica. Tenendo conto anche dell'esperienza di altri paesi, infatti, solo per i farmaci etici sussistono elementi di pericolosità connessi a un uso incontrollato del prodotto tali da suggerire una limitazione dei canali di vendita. Una rimozione del monopolio attribuito ai

¹⁰ Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; legge 2 aprile 1968, n. 475, Norme concernenti il servizio farmaceutico; decreto del Presidente della Repubblica 21 agosto 1971, n. 1275, Regolamento per l'esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475; legge 8 novembre 1991, n. 362, Norme di riordino del settore farmaceutico.

farmacisti per la vendita dei medicinali non etici non solo non sarebbe pregiudizievole per la salute pubblica, ma consentirebbe al consumatore un più facile e meno costoso accesso a tali prodotti. Inoltre, l'esistenza di canali alternativi di vendita dei farmaci non etici potrebbe incentivare i farmacisti a mettere effettivamente a disposizione dei clienti la propria professionalità in materia farmacologica, rendendo un servizio aggiuntivo al cliente che potrebbe rappresentare un rilevante elemento di differenziazione rispetto ad altre forme distributive.

La distribuzione territoriale delle farmacie in Italia è regolamentata per legge. In particolare, la normativa prevede che il numero di farmacie autorizzabili in ciascun comune sia limitato in base a criteri demografici, geografici e di distanza minima tra punti di vendita. Ciò è realizzato attraverso la predisposizione, in ogni comune, di una "pianta organica", atto di contenuto programmatico sottoposto a revisione ogni due anni. I Comuni hanno per legge un diritto di prelazione sull'assunzione della titolarità di metà delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica¹¹.

L'Autorità ha sottolineato come le vigenti restrizioni non siano strettamente necessarie in ordine a esigenze di interesse generale, facendo anche presente che in altri paesi l'apertura di nuove farmacie e le scelte in materia di localizzazione non sono soggette ad analoghe limitazioni. Il contingentamento del numero di farmacie presenti sul territorio nazionale appare finalizzato a garantire i livelli di reddito degli esercenti, piuttosto che conseguire l'obiettivo di una soddisfacente distribuzione territoriale degli esercizi farmaceutici. E' significativo, al riguardo, il fatto che più di un quarto della popolazione italiana abbia a disposizione solo una farmacia nel proprio comune di residenza e, pertanto, nei giorni e negli orari di chiusura, debba sopportare il disagio di doversi recare in un comune limitrofo. L'obiettivo di garantire un livello minimo di servizio su tutto il territorio nazionale potrebbe più efficacemente essere conseguito individuando indicatori di adeguatezza del servizio, quale per esempio il numero minimo di farmacie che dovrebbe operare in ogni ambito territoriale, e prevedendo l'apertura delle farmacie comunali limitatamente ai casi in cui, a posteriori, risulti che l'entrata di operatori privati non è sufficiente a raggiungere l'obiettivo perseguito.

¹¹ Legge n. 475/68, articolo 9.

Per quanto concerne la regolamentazione dei comportamenti nell'esercizio dell'attività, l'Autorità si è soffermata sia sulla disciplina degli orari di vendita che sui vigenti divieti in materia pubblicitaria. Per il primo aspetto, è stato sottolineato che la normativa attualmente non si limita a imporre un orario minimo di vendita e obblighi di apertura, a turno, nei giorni festivi e nella fascia notturna, al fine di garantire la disponibilità del servizio ai cittadini: essa sancisce infatti anche il divieto di apertura degli esercizi al di fuori degli orari prefissati. Una maggiore flessibilità, da questo punto di vista, potrebbe accrescere la concorrenza tra i punti di vendita e aumentare l'offerta del servizio oltre il minimo garantito, a vantaggio del consumatore.

Con riferimento ai vigenti limiti in materia di pubblicità (la legge 5 febbraio 1992, n. 175 in materia di pubblicità sanitaria consente unicamente di pubblicare inserzioni pubblicitarie sugli elenchi telefonici, previa autorizzazione del Sindaco), l'Autorità ha sottolineato che in un mercato nel quale la regolamentazione pone già molti vincoli all'esplicarsi della concorrenza, la possibilità di utilizzare lo strumento pubblicitario rappresenterebbe per gli operatori un importante mezzo per informare i consumatori sulla convenienza relativa del proprio esercizio, anche tenuto conto del fatto che molti dei prodotti e dei servizi commercializzati sono a prezzo libero.

Al 31 marzo 1999 la questione del riordino della disciplina degli esercizi farmaceutici è all'esame della Commissione XII (Sanità) del Senato¹². In quella sede presumibilmente verranno prese in considerazione le osservazioni dell'Autorità.

PRODOTTI DA COSTRUZIONE, CEMENTO E CALCESTRUZZO

Gli interventi dell'Autorità

CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI

A seguito di una denuncia anonima relativa a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato del conglomerato bituminoso nel territorio del Veneto, l'Autorità, nel novembre 1998, ha avviato un'istruttoria nei confronti del

¹² Cfr. A.S. 2992.

Consorzio Qualità Veneta Asfalti e delle imprese ad esso aderenti per verificare se sia stata posta in essere un'intesa restrittiva della concorrenza idonea a ripartire il mercato e a fissare i prezzi minimi di vendita.

Oggetto di attenzione sono, in particolare, le disposizioni dell'atto costitutivo, dello statuto e del regolamento interno del Consorzio relative al contingentamento della produzione tra le imprese sulla base di quote di mercato storiche, alla fissazione di particolari modalità di approvvigionamento del conglomerato bituminoso nel caso di superamento delle quote assegnate, alla determinazione di prezzi minimi di vendita e alla limitazione delle vendite sottocosto. L'istruttoria concerne, inoltre, il sistema di scambio di informazioni su base stabile riguardo ai costi medi unitari di produzione e commercializzazione del conglomerato bituminoso e i meccanismi di controllo del comportamento dei consorziati e di sanzione in caso di mancato rispetto delle disposizioni consortili.

MEZZI DI TRASPORTO

Gli interventi dell'Autorità

GORIZIANE-FIAT FERROVIARIA

Nel dicembre 1998 l'Autorità, al termine di un'istruttoria avviata su denuncia della società Goriziane Spa nei confronti di Fiat Ferroviaria Spa, ha ritenuto che il comportamento posto in essere da quest'ultima, consistente nel rifiuto di vendere a imprese concorrenti i ricambi necessari per la partecipazione a una licitazione privata, indetta dalla Gestione Commissariale Governativa delle Ferrovie Appulo-Lucane per l'affidamento della revisione generale dei motori diesel Fiat/Iveco per automotrici ferroviarie, costituisse un abuso di posizione dominante.

Nell'ambito dell'istruttoria, sono state analizzate le condizioni di concorrenza, rispettivamente, nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, nel mercato dei relativi motori e componenti di ricambio e, infine, nel mercato della revisione dei suddetti motori. Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che nel mercato delle automotrici ferroviarie a trazione diesel, ritenuto di dimensione nazionale in quanto le specificità degli standard tecnici rendono ancora oggi difficile per produttori di altri Stati

aggiudicarsi appalti in Italia, il parco automotrici attualmente in uso sulla rete ferroviaria è quasi interamente di produzione di Fiat Ferroviaria, con una quota di mercato di oltre il 97%.

Per quanto riguarda il mercato dei motori per automotrici, è stato evidenziato come la domanda sia prevalentemente una domanda di motori di scorta. L'allestimento dei motori diesel per automotrici richiede un elevato grado di specializzazione e la disponibilità di componenti specificamente progettati e realizzati dalla casa produttrice dell'automotrice. Per tali ragioni, l'ampiezza della quota detenuta da Fiat Ferroviaria nel mercato delle automotrici e l'elevata durata della vita media di un locomotore (oltre 20 anni) eliminano qualsiasi autonomia di comportamento da parte della domanda anche in tale mercato, configurando una posizione dominante da parte di Fiat. La quota di mercato di Fiat Ferroviaria è, d'altro canto, analoga a quella detenuta dalla stessa nel mercato delle automotrici.

Nel mercato della revisione e riparazione di motori diesel per applicazioni ferroviarie in Italia sono presenti, oltre a Fiat Ferroviaria, alcune imprese specializzate. Tradizionalmente, si è riscontrato un elevato ricorso da parte delle aziende ferroviarie all'autoproduzione del servizio. Nei prossimi anni, tuttavia, il mercato della revisione dei motori per automotrici ferroviarie appare destinato ad acquisire dimensioni significativamente più rilevanti di quelle attuali, in quanto il grado crescente di specializzazione richiesto e i costi dell'autoproduzione inducono gli enti ferroviari, con frequenza sempre maggiore, a delegare all'esterno l'attività di revisione.

In questo contesto, il rifiuto da parte di Fiat Ferroviaria di fornire i componenti di ricambio originali, essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane, ai propri clienti e concorrenti nel mercato della revisione, ha consentito a Fiat Ferroviaria di eliminare qualsiasi forma di concorrenza nell'offerta dei servizi di revisione. L'Autorità ha pertanto ritenuto che Fiat Ferroviaria abbia sfruttato in modo abusivo la posizione dominante detenuta nei mercati delle automotrici e dei motori, per estendere tale posizione anche nel mercato a valle della revisione, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Attraverso tale comportamento, Fiat Ferroviaria si è aggiudicata la gara, impedendo ad altri operatori di prendervi parte e arrecando un pregiudizio alle Ferrovie Appulo-Lucane, che sono state private della possibilità di scelta tra offerte alternative. Il rifiuto di Fiat Ferroviaria è stato considerato dall'Autorità

tanto più grave in quanto diretto a ostacolare la concorrenza in un mercato attualmente in fase di sviluppo.

In relazione alla gravità dei comportamenti riscontrati, è stata irrogata una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, pari al 4% del fatturato realizzato da Fiat relativamente ai prodotti oggetto dell'abuso di posizione dominante, ossia alla revisione dei motori diesel per automotrici ferroviarie, inclusa la fornitura dei pezzi di ricambio, per un ammontare di 15 milioni di lire.

ALTRE ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

Gli interventi dell'Autorità nel settore ascensoristico

Nel corso dell'anno, è stato oggetto di un'intensa attività di tutela della concorrenza da parte dell'Autorità il settore ascensoristico, che comprende la produzione, l'installazione e la manutenzione degli ascensori. I maggiori operatori del settore sono tre imprese verticalmente integrate, controllate da soggetti esteri, Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa, attive sia nella costruzione dei singoli componenti costitutivi degli ascensori che nell'installazione e nella manutenzione degli impianti. Esse operano sul territorio nazionale attraverso filiali periferiche, società controllate o legate loro da rapporti di varia natura.

Le altre imprese attive nel settore operano abitualmente in una o più fasi del processo produttivo, senza però raggiungere lo stesso livello di integrazione verticale dei tre gruppi menzionati. Nella prima fase del processo produttivo, ossia la componentistica per ascensori, operano più di cento imprese, alcune delle quali in grado di offrire sul mercato anche l'intero insieme dei componenti necessari a costruire un impianto. Esse generalmente vendono i propri prodotti alle piccole e medie imprese attive nell'installazione, dislocate sul territorio nazionale. Alcune imprese di componentistica presentano un grado di specializzazione estremamente elevato e sono presenti sul mercato solo con determinati componenti specifici, che vendono anche ai gruppi maggiori. In generale le imprese attive nella componentistica non operano nei mercati a valle dell'installazione e della manutenzione.

Queste ultime attività sono svolte, oltre che dai principali gruppi, anche da numerose imprese di piccole e medie dimensioni che operano a livello quasi esclusivamente locale. Esse talvolta producono parte dei componenti costitutivi che installano, ma perlopiù si limitano ad assemblare i componenti acquistati dalle imprese specializzate nella produzione. Un'altra importante caratteristica del settore è che chi richiede i servizi di installazione (le imprese edili) è un soggetto distinto da chi domanda i servizi di manutenzione (i proprietari degli immobili o gli amministratori di condominio). Ne consegue che le imprese sono poste nella condizione di potere sfruttare la propria eventuale posizione di vantaggio nei mercati secondari senza temere ritorsioni dell'acquirente nel mercato dell'installazione degli ascensori.

Il mercato della manutenzione risulta estremamente importante per le imprese ascensoristiche a causa sia dell'elevato numero di impianti per i quali esiste l'obbligo di manutenzione (circa 650.000), sia della ridotta domanda di nuovi impianti (circa 10.000 all'anno). Nel corso dell'attività procedimentale, è stato evidenziato come i servizi di manutenzione risultino particolarmente remunerativi rispetto a quelli di installazione di nuovi impianti. In questo contesto, sembra che frequentemente le imprese ascensoristiche vendano i nuovi impianti a costi estremamente contenuti, recuperando i mancati guadagni nell'attività di manutenzione. Nella medesima prospettiva, i maggiori gruppi stanno realizzando una politica di acquisizione di piccole e medie imprese attive nell'installazione e manutenzione, principalmente al fine di aumentare il parco ascensori in manutenzione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha riscontrato un'intesa volta alla fissazione dei prezzi per i servizi di manutenzione degli ascensori, posta in essere attraverso le principali associazioni di categoria (IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI), ha sanzionato il gruppo Otis per la mancata comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione e in merito a quattro di esse ha condotto un'istruttoria per verificarne l'impatto sulla concorrenza nel mercato dell'installazione di ascensori in Toscana (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ). Infine, è stata avviata un'istruttoria, tuttora in corso, per verificare eventuali abusi di posizione dominante o intese restrittive della concorrenza nel mercato della manutenzione degli ascensori da parte di Otis, Kone e Schindler (OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER).

IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI

Nello scorso mese di ottobre l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della principale associazione nazionale di categoria nel settore della manutenzione degli ascensori (Associazione Nazionale Imprese di Costruzione e Manutenzione Ascensori-Anacam), delle sue sezioni regionali dell'Emilia Romagna e delle Marche e di un'altra associazione nazionale di piccole imprese attiva nello stesso settore (Consorzio Nazionale Piccole Imprese Ascensoristiche Indipendenti-Conpiat). L'istruttoria ha avuto ad oggetto l'elaborazione, l'adozione e la diffusione, da parte di tali associazioni, di tariffari contenenti i prezzi dei servizi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli ascensori.

Nel corso del procedimento è emersa l'esistenza di documenti contenenti dettagliate indicazioni per la fissazione dei prezzi dei servizi di manutenzione degli ascensori, elaborati dalle sezioni delle Marche e dell'Emilia Romagna dell'Anacam. Tali documenti risultano essere stati utilizzati come listini prezzi non solo dalle imprese aderenti all'Anacam, ma anche da quelle associate al Conpiat. Inoltre, è emerso che le associazioni di categoria si sono attivamente adoperate per garantire il rispetto dei tariffari da parte degli associati.

L'Autorità ha osservato che l'adozione di tariffari da parte di associazioni di imprese che rappresentano la quasi totalità del mercato è atta a falsare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali all'interno dei mercati locali della manutenzione, in ultima analisi a danno del consumatore. Sulla base di queste considerazioni è stato ritenuto che il comportamento di Anacam, delle sue sezioni locali e di Conpiat determinasse una violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90 e le parti sono state diffidate dall'elaborare, adottare e diffondere documenti aventi contenuto e finalità analoghi a quelli oggetto di istruttoria.

COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI - OTIS/VARIE SOCIETÀ

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti delle società Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori Montacarichi-Ceam Srl e Otis Spa, appartenenti al gruppo statunitense United Technologies Corporation, per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di sedici operazioni di concentrazione. Le operazioni, comunicate tardivamente all'Autorità, riguardavano

imprese operanti, principalmente a livello locale, nel settore della installazione e manutenzione degli impianti di ascensore (Apulia Srl, Elevat Srl, Balloni Elevator Service Srl, Bertoli Srl, Galbiati Impianti Srl, Alfa Elevatori Srl, Giuli Srl, Bertolla Srl, Maimel Srl, Ramo Azienda Ligure, Azienda Brenta ASC, Casicci & Angori Srl, Bama Srl, Alberi Vincenzo Srl, Azienda Valsecchi, Ramo Azienda Gumag). Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, a carico di Otis e Ceam, per un ammontare, rispettivamente, di 72 e 48 milioni di lire.

Contestualmente alla chiusura del procedimento relativo alla mancata comunicazione preventiva, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, in merito a quattro delle operazioni di concentrazione, aventi ad oggetto l'acquisizione del controllo congiunto di imprese di installazione e manutenzione di impianti ascensoristici attive nella regione Toscana (Elevat Srl, Bertolla Srl, Casicci e Angori Srl e Alberi Vincenzo Srl). L'istruttoria era volta a verificare se, in considerazione delle rilevanti quote di mercato raggiunte dal gruppo Otis in Toscana, le concentrazioni determinassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

Nella valutazione delle quattro concentrazioni, è stato individuato come mercato rilevante del prodotto, nel quale si verificavano i principali effetti delle operazioni, quello dell'installazione di nuovi impianti. La dimensione geografica del mercato è stata considerata tendenzialmente regionale, in quanto ragioni di costo, in relazione al modesto valore del bene venduto, impongono che l'impresa installatrice sia localizzata non lontano dall'edificio nel quale viene collocato l'impianto.

Alla luce delle risultanze istruttorie e tenuto conto dell'effettiva situazione del mercato dell'installazione dei nuovi impianti ascensoristici in Toscana, l'Autorità ha osservato che la posizione raggiunta dal gruppo Otis in seguito alle operazioni di concentrazione in esame, pur attestandosi su una quota di circa il 40%, non era tale da costituire, di per sé, un ostacolo al corretto svolgersi del gioco concorrenziale. Anzitutto, le operazioni in esame, in virtù della dimensione assai contenuta delle imprese acquisite, non hanno contribuito in maniera apprezzabile al rafforzamento della posizione del gruppo Otis. L'Autorità ha inoltre osservato che, per quanto la quota di mercato detenuta dal gruppo Otis assuma in Toscana un rilievo particolare, su tale mercato operano anche altri importanti e qualificati concorrenti quali Kone e Schindler. Tali

gruppi, in virtù delle quote di mercato detenute, della loro natura di imprese verticalmente integrate su tutta la filiera produttiva e degli affermati marchi di cui dispongono, appaiono in grado di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale sul gruppo Otis. Inoltre, numerose piccole imprese ascensoristiche sono risultate in condizioni di entrare significativamente sul mercato dell'installazione degli ascensori nel caso in cui un aumento dei prezzi dei nuovi impianti, dovuto allo sfruttamento della posizione di rilievo del gruppo Otis nel mercato, rendesse più remunerativa tale attività.

L'Autorità ha infine rilevato come le operazioni in esame non abbiano comportato la completa sostituzione degli impianti installati dalle imprese acquisite con ascensori prodotti dal gruppo Otis. Queste infatti continuano ad installare una quota significativa di impianti acquistati dalle imprese di componentistica indipendenti, in tal modo limitando l'impatto delle acquisizioni in esame sul mercato della componentistica. In base a queste considerazioni l'Autorità ha concluso che, sebbene il gruppo Otis detenga nel mercato della installazione dei nuovi impianti in Toscana una posizione di rilievo, le operazioni di concentrazione in esame non hanno contribuito a modificare in modo sostanziale la struttura dell'offerta nel mercato interessato.

OTIS - KONE ITALIA - SCHINDLER

Nel febbraio 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle imprese ascensoristiche Otis Spa, Kone Italia Spa e Schindler Spa per accertare possibili violazioni agli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90 nei mercati della manutenzione e dei pezzi di ricambio degli ascensori. Il procedimento ha preso avvio da segnalazioni pervenute da diverse piccole imprese attive nel settore, le quali lamentano difficoltà ad operare sia nei mercati della installazione sia nei mercati della manutenzione degli ascensori a causa dei comportamenti posti in essere dalle grandi imprese. Secondo quanto segnalato, Otis, Kone e Schindler, al momento della installazione degli ascensori vincolano i propri clienti con contratti di manutenzione pluriennali, contenenti clausole di tacito rinnovo e forti penali in caso di risoluzione anticipata del contratto. Le imprese rifiuterebbero, altresì, di fornire ai clienti i manuali d'uso e di manutenzione e alle imprese indipendenti i pezzi di ricambio necessari per l'attività di manutenzione. L'insieme di questi comportamenti appare tale da ostacolare significativamente l'attività delle imprese indipendenti nel mercato della manutenzione.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha deciso l'avvio dell'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, al fine di verificare se a ciascuna delle imprese coinvolte nel procedimento sia attribuibile una posizione dominante in relazione alla vendita dei pezzi di ricambio per i propri ascensori e se, in tale eventualità, le imprese abbiano abusato di tale posizione attuando una serie di comportamenti atti a pregiudicare la concorrenza nel mercato della manutenzione. Inoltre, considerato che i comportamenti descritti appaiono posti in essere da tutte le principali imprese del settore, l'istruttoria è anche volta a verificare se l'omogeneità e la simultaneità di tali condotte scaturisca da un accordo o pratica concordata tra Otis, Kone e Schindler.

Altri interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto un'istruttoria in merito a una concentrazione tra operatori di rilievo nel settore dei contenitori usa e getta ad utilizzo domestico, valutando l'operazione compatibile con la legge n. 287/90 (COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA). Sono state inoltre avviate due istruttorie, attualmente in corso, riguardanti presunte intese restrittive della concorrenza e possibili abusi di posizione dominante in relazione ai servizi di manutenzione delle caldaie a gas e alla produzione e distribuzione di fiammiferi (FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI).

COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO-COMITAL/COFRESCO ITALIA

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione, da parte della società Compagnia Italiana Alluminio-Comital Spa, del controllo della società Cofresco Italia Spa, il cui capitale era prima detenuto da Cofresco Frischhalteprodukte GmbH & Co. K.G. Sia l'impresa acquirente che l'impresa acquisita sono attive nel settore dei prodotti per l'imballaggio ad uso domestico rientranti nella categoria dei contenitori monouso (cosiddetti prodotti usa e getta), tra cui in particolare i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica, i sacchetti per la congelazione, i contenitori in alluminio, la carta da forno e i sacchetti per la nettezza. Comital è titolare dei marchi registrati Cuki, Misterpack, Sacco Verde e Comital, mentre Cofresco Italia, licenziataria del marchio registrato Domopak, ne sarebbe divenuta titolare prima del perfezionamento dell'operazione.

Dal lato dell'offerta, i prodotti monouso per imballaggio a uso domestico vengono fabbricati da imprese che acquistano la materia prima (alluminio, plastica e carta) e la trasformano in prodotto finito. La produzione non richiede particolari conoscenze tecnologiche né investimenti di grande rilievo. Generalmente le imprese produttrici producono sia in conto proprio (prodotti di marca), sia in conto terzi (prodotti commercializzati con il marchio del distributore, denominati anche prodotti a marca commerciale o *private label*). I prodotti con il marchio del distributore sono disponibili, accanto ai prodotti di marca, in una parte significativa dei punti vendita della distribuzione moderna.

Per quanto riguarda la definizione del mercato rilevante, sono stati individuati come mercati distinti, in relazione alle specifiche destinazioni d'uso dei prodotti, quelli della carta da forno, dei contenitori d'alluminio e dei sacchetti per la nettezza. Per i rotoli di alluminio, i rotoli di plastica e i sacchetti per la congelazione, invece, si riscontra una parziale sovrapposizione negli impieghi. L'Autorità ha considerato in prima istanza l'ipotesi che questi tre prodotti rientrino in un unico mercato, denominato dei "fogli per la casa", in linea con quanto sostenuto dalla Commissione europea in un caso di concentrazione esaminato a livello comunitario¹³. Peraltro, è stato osservato che una disaggregazione in tre mercati, coincidenti con ciascuno dei tre prodotti citati, sarebbe risultata indifferente ai fini dell'analisi dell'operazione, data la rilevante posizione detenuta dalle parti per ciascuna tipologia di prodotto.

Similmente, con riferimento alla dimensione geografica, è stata considerata sia l'ipotesi che i mercati fossero di dimensione europea, sia quella di mercati di dimensione nazionale. Nel già menzionato caso comunitario, la Commissione europea aveva riscontrato una dimensione europea dei mercati rilevanti, soprattutto in considerazione dell'evoluzione registratasi nelle modalità di fornitura dei canali della distribuzione e della contenuta incidenza dei costi di trasporto sul prezzo finale di vendita. In particolare, il diffondersi di forme di distribuzione organizzata e la tendenza crescente della grande distribuzione a varcare i confini nazionali nelle politiche di approvvigionamento avevano indotto la Commissione a ritenere superata una ripartizione geografica su base nazionale dei mercati del prodotto. Gli operatori italiani della distribuzione moderna hanno peraltro confermato nel corso dell'istruttoria di

¹³ MELITTA/DOW-NEWCO (25 luglio 1996) in GUCE C 266 del 13 settembre 1996.

essere disposti a rivolgersi a fornitori esteri, nel caso di un peggioramento delle condizioni di approvvigionamento in Italia rispetto a quelle prevalenti all'estero, anche in ragione dell'elevato grado di omogeneità dal punto di vista delle caratteristiche merceologiche e qualitative dei prodotti tra i vari paesi dell'Unione Europea e dell'assenza di una rilevante fedeltà alla marca. Inoltre, le preferenze dei consumatori sono risultate uniformi in tutta Europa, i prezzi simili nei diversi paesi e la gamma dei prodotti analoga.

Peraltro, l'analisi della struttura della distribuzione commerciale in Italia, più frammentata che in altri paesi, e delle scelte effettivamente intraprese dagli operatori del settore, nonché la circostanza che i marchi Cuki e Domopak ovvero i due principali marchi presenti in Italia non risultino essere commercializzati e pubblicizzati al di là dei confini nazionali, hanno evidenziato le peculiarità della situazione italiana rispetto al resto dell'Unione Europea. È risultato che non vi sono flussi commerciali rilevanti per nessuno dei prodotti considerati tra l'Italia e gli altri Stati dell'Unione europea; inoltre, la distribuzione moderna si rifornisce oggi in via pressoché esclusiva presso fornitori nazionali. Tali peculiarità hanno indotto l'Autorità a considerare le due ipotesi, di una dimensione europea ovvero nazionale dei mercati rilevanti. In entrambi i casi, comunque, l'Autorità ha osservato che la valutazione degli effetti concorrenziali della concentrazione ai sensi dell'articolo 6 della legge sarebbe stata la medesima.

In seguito all'operazione, a livello europeo Comital sarebbe venuta a detenere, per i vari prodotti, quote di mercato comprese tra il 5% e il 12%, in presenza di numerosi altri operatori di rilevante dimensione. Pertanto, non si è ravvisata in capo a Comital una posizione dominante su tali mercati.

In Italia, Comital avrebbe rafforzato sensibilmente la propria posizione sul totale delle vendite dei fogli per la casa e della carta da forno, conseguendo quote di rilievo, pari rispettivamente al 51,4% e al 70,8% in valore, a fronte di una quota del più vicino concorrente (Comset) non superiore al 3,8%. Di notevole rilevanza sarebbe stata anche la posizione conseguita nelle vendite delle vaschette, dove Comital veniva a detenere dopo l'operazione una quota del 46% in valore, con riferimento alla sola distribuzione moderna. E' stato altresì osservato che Comital avrebbe detenuto i marchi leader sul mercato, importanti per la distribuzione moderna in ragione dell'effetto trainante in termini di immagine che la presenza di marchi affermati ha per la vendita dei prodotti con marchio del distributore, nonché per fornire al consumatore finale un riferimento di

prezzo che consenta di apprezzare la politica di prezzo seguita dalla catena distributiva per i prodotti con marchio proprio. Al riguardo, tuttavia, è stato anche rilevato che per i prodotti analizzati i consumatori non mostrano un'elevata fedeltà al marchio, come attestato dal notevole sviluppo dei prodotti a marca commerciale, caratterizzati da una qualità assimilabile a quella dei prodotti di marca ma da un prezzo inferiore (mediamente del 20-30% rispetto a quello dei prodotti leader). I prodotti a marca commerciale incidono attualmente per il 25-30% delle vendite totali, e in misura maggiore nel canale della distribuzione moderna. Ne discende che per la parte prevalente del mercato, quella della distribuzione moderna, le cui vendite ammontano a circa l'80% del mercato complessivo, Comital avrebbe dovuto affrontare dopo l'operazione concorrenti, le catene distributive, con una posizione complessiva di rilievo.

Queste considerazioni, unitamente all'assenza di barriere significative, in particolare di natura tecnologica, all'ingresso sul mercato, hanno portato a escludere che in seguito all'operazione Comital potesse assumere comportamenti significativamente indipendenti dagli acquirenti e dai concorrenti e, pertanto, a ritenere che non si sarebbe costituita in capo alla medesima una posizione dominante a livello nazionale. Pertanto, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato la chiusura dell'istruttoria, dichiarando l'operazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS

Nel giugno 1998, a seguito di una serie di denunce di cui una presentata da un consorzio di imprese artigiane attive nella manutenzione e riparazione di impianti termici nell'Italia settentrionale, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare eventuali infrazioni del divieto di abuso di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza nei confronti di quattro produttori di caldaie murali (Saunier Duval Spa, Iaber Spa, Robert Bosch Industriale e Commerciale Spa e Vaillant Spa). L'istruttoria è volta ad analizzare la compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza dei comportamenti posti in essere da queste società, con particolare riferimento all'organizzazione di reti di assistenza con l'ausilio di distributori esclusivisti territoriali, al rifiuto di concedere ai manutentori indipendenti pezzi di ricambio originali e all'applicazione di condizioni differenti, per manutentori indipendenti e reti di assistenza, per l'acquisto dei ricambi. Nel corso della fase istruttoria è emerso che i comportamenti riscontrati possono essere il frutto di intese

concordate tra le imprese in ambito associativo. Per quest'ultimo profilo, è stato rilevato che i maggiori produttori di caldaie in Italia sin dal 1991 si sono dotati di una struttura associativa, trasformata nel 1995 in un consorzio denominato Pool Aziende Servizio Sicurezza Gas (Pass Gas); nel 1996, il consorzio riuniva 26 imprese. Al fine di verificare gli eventuali profili di intesa orizzontale restrittiva della concorrenza tra le imprese associate a Pass Gas, nell'ottobre 1998 è stata deliberata un'estensione soggettiva dell'istruttoria, nei confronti del consorzio stesso nonché di tutte le società consorziate nel periodo 1996-1997 che non risultavano già parti del procedimento. Al 31 marzo 1999 l'istruttoria è in corso.

CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, in seguito alla segnalazione pervenuta da un produttore tedesco di fiammiferi, KM Zündholz International Karl Müller GmbH, per verificare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza e di possibili abusi di posizione dominante in relazione alla distribuzione di fiammiferi in Italia. Il provvedimento è stato avviato nei confronti dei seguenti soggetti: il Consorzio Industrie Fiammiferi (Cif), istituito con regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, che riunisce tutti i produttori nazionali di fiammiferi e produce e distribuisce oltre il 95% dei fiammiferi commercializzati in Italia; le imprese consorziate al Cif; il Consorzio Nazionale Attività Economico Distributiva Integrata (Conaedi), che raggruppa la maggior parte dei gestori dei magazzini di vendita di generi di monopolio, che fungono da grossisti nella distribuzione di fiammiferi.

Oggetto del procedimento sono sia le intese orizzontali riconducibili al Cif e ai rapporti tra le imprese consorziate, sia i rapporti tra Cif e distributori, con particolare riferimento agli sconti fedeltà concessi dal Cif ai magazzini di vendita di generi di monopolio aderenti al Conaedi. Successivamente, in base ai risultati dell'attività istruttoria, nel dicembre 1998 l'Autorità ha esteso l'ambito del procedimento all'analisi dell'impatto concorrenziale delle esclusive territoriali previste a favore dei magazzini vendita di generi di monopolio che commercializzano all'ingrosso i fiammiferi prodotti dal Cif. Infine, nel marzo 1999 l'Autorità ha deliberato un ulteriore ampliamento dell'istruttoria con riferimento ai rapporti commerciali tra il Cif e la società Swedish Match SA, il principale produttore europeo di fiammiferi. Dalla documentazione agli atti sembrerebbe infatti sussistere un'intesa fra il Cif e Swedish Match SA avente a

oggetto l'impegno del Cif ad acquistare da Swedish Match SA una quantità di fiammiferi per soddisfare una quota prestabilita del consumo nazionale.

L'istruttoria è stata avviata, conformemente ai criteri indicati dalla Comunicazione della Commissione Ce del 1997 sull'applicazione decentrata delle regole comunitarie di concorrenza¹⁴, ai sensi degli articoli 85.1 e 86 del Trattato Ce, in base alla constatazione che i comportamenti esaminati sono idonei a produrre un sostanziale pregiudizio al commercio intracomunitario, limitando l'accesso al mercato nazionale da parte di operatori di altri Stati membri. Al 31 marzo 1999 il procedimento è ancora in corso.

ENERGIA ELETTRICA

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha manifestato in più occasioni il proprio orientamento in relazione al riassetto strutturale e normativo del settore elettrico. In particolare, essa ha attivamente partecipato al processo di recepimento della normativa comunitaria con un parere sullo schema di decreto legislativo volto all'attuazione della direttiva 96/92/CE (SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE). Il decreto legislativo, che ha in parte accolto le indicazioni dell'Autorità, è stato varato nel marzo 1999. L'Autorità ha inoltre condotto un'istruttoria volta a verificare eventuali comportamenti abusivi posti in essere da Enel, tali da ostacolare la concorrenza sul mercato della fornitura di energia elettrica nel territorio nazionale (UNAPACE-ENEL).

SEGNALAZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA PRIMA ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/92/CE ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

Il 16 marzo 1999 è stato emanato il decreto legislativo n. 79, che dà attuazione alla direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia

¹⁴ Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE, in GUCE C 313/3 del 15 ottobre 1997.

elettrica¹⁵. Si tratta di un provvedimento fondamentale per il processo di liberalizzazione dei mercati del settore elettrico in Italia e per l'affermazione al loro interno di meccanismi concorrenziali. Nel novembre 1998 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, aveva reso un parere su uno schema di tale decreto legislativo, formulando alcuni suggerimenti volti a valorizzare appieno le opportunità di sviluppo della concorrenza nel settore.

Nel parere è stato anzitutto espresso apprezzamento per la tempestività dell'iniziativa governativa volta a promuovere il processo di liberalizzazione del mercato elettrico, anche al fine di scongiurare il rischio che una successiva privatizzazione di Enel si traducesse in un mero passaggio da un monopolio pubblico a un monopolio privato. In merito al contenuto dello schema di decreto, l'Autorità ha riaffermato alcuni principi generali e ha espresso il proprio dissenso su alcuni punti specifici della bozza di provvedimento.

In primo luogo è stata ribadita la necessità, per le attività aperte alla concorrenza, di sostituire anche nel settore elettrico, come in altri settori, le concessioni con autorizzazioni amministrative, rendendo così le condizioni di entrata sul mercato più trasparenti e meno dipendenti dalla discrezionalità dell'amministrazione pubblica. Inoltre l'Autorità ha sottolineato che lo schema di decreto sembrava prevedere un eccesso di interventi di regolamentazione, anche in relazione ad attività liberalizzate. Parimenti, gli ampi poteri decisionali affidati al Governo, a scapito dei compiti assegnati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono sembrati in contrasto con quanto stabilito dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, contenente "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità". Al riguardo è stato anche sottolineato che in un settore, come quello elettrico, che per così lungo tempo in Italia è stato sottratto al gioco concorrenziale, lo sviluppo della competizione richiede un delicato equilibrio di regole e incentivi appropriati. A questo fine appaiono indispensabili le iniziative di promozione e tutela della concorrenza che sono chiamate ad assicurare, sotto profili diversi ma complementari, sia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sia l'Autorità garante della concorrenza, la prima con finalità specifiche settoriali e la seconda con compiti generali di garanzia.

¹⁵ Direttiva 96/92/CE del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea, adottata il 19 dicembre 1996, in GUCE L 27 del 30 gennaio 1997.

Con riferimento all'attività di generazione dell'energia elettrica, che come diffusamente riconosciuto è esercitabile in condizioni di concorrenza, lo schema di decreto prevedeva che dal 1° gennaio 2003 nessun soggetto potrà controllare direttamente o indirettamente più del 50% dell'energia elettrica prodotta in Italia. Al riguardo l'Autorità ha rilevato che, per avere un indicatore del potere di mercato delle imprese, sarebbe stato preferibile riferirsi alla capacità produttiva, piuttosto che alla produzione, e che comunque, in un mercato caratterizzato da rilevanti barriere all'entrata legate ai costi d'impianto, la fissazione di una soglia del 50% in termini di quota di mercato non appare sufficiente a escludere il rischio di una posizione dominante; è stato pertanto suggerito che la soglia del 50% venisse ridotta. Inoltre, l'Autorità ha auspicato che il programma che dovrà disciplinare l'ottemperanza da parte di Enel all'obbligo di ridurre, entro il 2003, la propria capacità produttiva di 15.000 MW, dovrà escludere che la cessione di tale capacità avvenga secondo un approccio discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti. Infine, mentre è sembrato ammissibile il ricorso allo strumento della concessione per le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico, non altrettanto giustificate sono apparse la durata trentennale prevista per tali concessioni, né la diversa durata del rinnovo, fissata in un periodo di trent'anni per le concessioni rilasciate a Enel e fino al 31 dicembre 2010 per le imprese private.

A causa delle ingenti externalità connesse alla rete di trasmissione, l'attività di trasmissione e di dispacciamento si configura come un monopolio naturale. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che per assicurare un effettivo sviluppo della concorrenza nella fase della generazione, occorre garantire alle imprese produttrici un accesso non discriminatorio alla rete di trasmissione. L'esperienza italiana è stata sinora caratterizzata dalla completa integrazione verticale dell'impresa in posizione dominante, che esercita un elevato potere di mercato sia nella fase della generazione che in quella della trasmissione. Nella prospettiva della liberalizzazione, è stato auspicato che, indipendentemente dal regime proprietario della rete di trasmissione, vada compiutamente chiarito, nel pieno rispetto dell'articolo 7 della direttiva 96/92/CE, che tutti i poteri di decisione e di attuazione, relativi alla manutenzione, alla gestione e allo sviluppo della rete di trasmissione spettano all'ente gestore (terzo rispetto ai produttori di energia). Inoltre, l'Autorità ha evidenziato la necessità che le diverse società controllate da Enel, alle quali è disposto che vengano affidate le attività di generazione, trasmissione, distribuzione e vendita di energia elettrica, siano tra loro indipendenti e vengano al più presto collocate sul mercato, prevedendo come esplicitamente transitoria l'appartenenza di tali società a un unico gruppo.

Lo schema di decreto, conformemente a quanto previsto dalla legge delega 24 aprile 1998, n. 128, prevedeva la figura dell'acquirente unico; inoltre, era assegnato al Ministero il compito di disciplinare la funzione pubblicistica dell'operatore di mercato per garantire il bilanciamento della domanda e dell'offerta. Veniva peraltro previsto che solo dal 2001, salvo il caso degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, l'ordine di entrata in funzione delle unità di produzione sarebbe stato determinato attraverso il funzionamento di un effettivo mercato all'ingrosso dell'energia elettrica (dispacciamento di merito economico). Fino a quella data sarebbe stato invece seguito il metodo del dispacciamento passante, fondato sulla negoziazione di contratti bilaterali. L'Autorità ha sottolineato che tale dilazione ritarda l'affermazione di un modello di concorrenza basato sull'efficienza e sul prezzo.

Lo schema di decreto fissava inoltre le quote di apertura del mercato, in base alle quali i cosiddetti clienti idonei potranno scegliere tra più fornitori di energia elettrica, stabilendo altresì soglie di idoneità per questi ultimi, misurate in termini di consumi. Per favorire una più rapida apertura dei mercati l'Autorità ha suggerito che nel calcolo delle soglie atte a definire i clienti idonei non sia considerata l'energia elettrica autoprodotta e autoconsumata, ma vengano computati solo i consumi per i quali ci si rivolge al mercato. E' stata inoltre sottolineata l'opportunità di far coincidere con l'inizio della liberalizzazione del mercato l'inclusione, nel novero dei clienti idonei, anche delle imprese costituite in forma societaria, dei gruppi di imprese, dei consorzi e delle società consortili il cui consumo collettivo nell'anno precedente risulti superiore a 40 Gwh.

Infine, per quanto concerne le fasi finali del processo produttivo, l'Autorità ha sottolineato che mentre la gestione della rete di distribuzione a livello locale presenta caratteristiche di monopolio naturale, l'attività di vendita ai clienti finali può essere svolta in concorrenza, separatamente dalla prima. Lo schema del decreto legislativo, invece, manteneva in capo a un unico soggetto le due attività, estendendo implicitamente la concessione per l'esercizio dell'attività di distribuzione anche a quello della vendita. Questo porta a escludere che, anche nel medio periodo, sia possibile lo sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica ai clienti vincolati, che rappresentano il 60 per cento del mercato.

Il decreto legislativo n. 79, emanato dal Governo il 16 marzo 1999, ha raccolto solo in parte i suggerimenti dell'Autorità. Pur trattandosi di un provvedimento di grande

importanza nella prospettiva della liberalizzazione, l'occasione di promuovere un'effettiva concorrenza nel settore non sembra essere stata sfruttata appieno.

L'elemento di novità più rilevante, rispetto alla precedente normativa nazionale, è senz'altro rappresentato dalla liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica. In tale prospettiva, è vietato, a partire dal 1° gennaio 2003, a ciascun operatore produrre o importare più del 50% dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia. A tale scopo, grava sull'Enel l'obbligo di cedere, entro la stessa data, non meno di 15.000 MW della propria capacità produttiva. La cessione di capacità produttiva avverrà secondo un piano che dovrà essere predisposto dall'Enel e approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli obiettivi assegnati al piano delle cessioni comprendono peraltro, oltre alla promozione della concorrenza, anche una pluralità di altre finalità, posto che il piano deve prestare attenzione alla presenza di piani industriali, al mantenimento della produzione nei siti e alle ricadute occupazionali e deve tenere conto delle esigenze di innovazione, di ricerca e di internazionalizzazione dell'Enel. Questa parziale apertura al mercato non necessariamente sarà in grado di promuovere l'efficienza dell'intero settore: l'evoluzione in senso concorrenziale di quest'ultimo dipenderà soprattutto dal ruolo che verrà assegnato ai vari soggetti operanti nelle diverse fasi del processo produttivo, dagli assetti proprietari e gestionali e dalle modalità di realizzazione delle transazioni.

Il decreto legislativo, riconoscendo l'esistenza di ingenti economie di coordinamento nello svolgimento delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica, affida entrambe le attività a un unico gestore. Quest'ultimo, una società per azioni costituita dall'Enel, sarà sottoposto ai poteri di indirizzo strategico e operativo del Ministero dell'Industria. L'Enel conferirà alla società i beni, i rapporti giuridici e il personale necessari allo svolgimento delle attività di competenza, con l'eccezione della proprietà delle reti. Al gestore verrà trasferita la competenza per quanto riguarda le decisioni di manutenzione, gestione e sviluppo della rete. Il gestore della rete avrà l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta secondo le condizioni tecniche e tariffarie fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che dovranno garantire l'imparzialità e la neutralità del servizio di trasmissione e di dispacciamento. Nonostante le perplessità avanzate dall'Autorità garante, quest'ultimo servizio avverrà, fino al 1° gennaio 2001, secondo la modalità cosiddetta "passante", mentre successivamente il gestore dovrà dare attuazione a un mercato dell'energia che, in ossequio ai principi di neutralità, trasparenza,

obiettività e di concorrenza tra produttori, consenta di determinare l'ordine di entrata in funzione degli impianti di generazione secondo il merito economico.

Con riferimento ai clienti vincolati, il decreto legislativo richiede la costituzione di un acquirente unico nella forma di una società per azioni costituita dal gestore della rete di trasmissione. Al capitale sociale dell'acquirente unico potranno partecipare, con quote non superiori al 10%, anche soggetti rappresentanti componenti significative delle attività di distribuzione, purché il gestore mantenga la maggioranza del capitale.

Per quanto concerne l'attività di distribuzione dell'energia elettrica, il legislatore, riconoscendo l'esistenza di condizioni di monopolio naturale a livello locale, prevede il rilascio di una sola concessione di distribuzione per ciascun ambito comunale, corrispondente a una scala minima efficiente. La concessione, contrariamente a quanto auspicato dall'Autorità, non è limitata alla sola gestione della rete locale di distribuzione, ma si estende all'intera attività commerciale. Il decreto legislativo richiede all'Enel la costituzione di società a cui affidare lo svolgimento congiunto delle attività di distribuzione e di vendita.

UNAPACE-ENEL

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 86 del Trattato Ce, nei confronti dell'Enel per presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere mediante la stipulazione di accordi pluriennali per la fornitura di energia elettrica con clienti caratterizzati da elevati consumi annui. I contratti presi in esame dal procedimento contengono due clausole apparse idonee a restringere la concorrenza. La prima concerne l'estensione della durata della fornitura in esclusiva di energia elettrica, che passa da uno a tre anni; la seconda attribuisce all'Enel un diritto di prelazione, nel caso in cui il proprio cliente riceva offerte più vantaggiose dai concorrenti.

L'estensione temporale della durata del rapporto di fornitura in esclusiva a un minimo di tre anni consentirebbe a Enel di vincolare con contratti di maggiore durata i clienti cosiddetti idonei, che sono in grado, a partire dal 19 febbraio 1999, di contrattare liberamente le proprie forniture con produttori diversi dall'Enel. Questa restrizione assume particolare rilievo se collegata alle conseguenze derivanti dalla clausola di prelazione a favore dell'Enel. Infatti, il diritto di prelazione a parità di offerte di cui godrebbe l'Enel, disincentivando la formulazione di offerte più vantaggiose, sembra in

grado di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) appare particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza nel mercato elettrico italiano, se si considera, oltre alla posizione dominante che l'Enel riveste nel mercato rilevante, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

Nel corso del procedimento l'Enel ha modificato le condizioni alle quali ciascun cliente può recedere dal contratto di fornitura. Infatti, dopo avere integrato la clausola di durata con la disposizione, contenuta nella delibera 120/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che prevede per il cliente un diritto di recesso unilaterale per la durata di un anno a decorrere dalla data di acquisizione della qualifica di cliente idoneo, l'Enel ha spontaneamente soppresso la clausola di prelazione, contenuta nei contratti stipulati nel corso del 1998. Inoltre, l'Enel ha fornito un'interpretazione vincolante della clausola di durata secondo la quale, nel periodo successivo a quello stabilito dalla disposizione precedente (un anno dopo l'acquisizione dell'idoneità), ciascun cliente idoneo può chiedere di rinegoziare il contratto in caso di variazioni tariffarie e/o legislative, intendendosi ricomprese in tale ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali, emerse in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Al 31 marzo 1999, l'istruttoria era prossima alla conclusione. A un primo esame, le modifiche apportate dall'Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica potrebbero essere ritenute dall'Autorità sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione.

GAS METANO

L'evoluzione normativa

La direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 ed entrata in vigore il 10 agosto 1998, detta norme comuni per il mercato interno del gas naturale¹⁶. La finalità perseguita è la creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio del gas naturale¹⁷. La direttiva stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico; disciplina le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione; precisa i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività di trasporto, distribuzione e fornitura e stoccaggio del gas naturale.

Essa definisce un quadro di principi generali, le cui modalità di applicazione vengono affidate a ciascuno Stato membro dell'Unione europea. Gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quanto previsto nella direttiva entro il 10 agosto 2000. Nonostante l'esistenza di condizioni di partenza difforni fra i diversi Stati membri abbia richiesto l'adozione di un approccio graduale nel processo di instaurazione del mercato interno del gas naturale, gli stessi Stati dovranno comunque garantire un sufficiente grado di accesso ai sistemi nazionali. In tale ottica, la direttiva 98/30/CE fissa, per i primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, una soglia minima di apertura dei mercati pari al 20% dei consumi annui nazionali di gas naturale.

Il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti "clienti idonei") e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Al riguardo, gli Stati membri possono scegliere tra le due formule dell'accesso negoziato e dell'accesso regolamentato. Entrambe devono essere attuate

¹⁶ GUCE L 204 del 21 luglio 1998.

¹⁷ Sono escluse dalle disposizioni della direttiva 98/30/CE, le attività a monte della filiera gasiera, corrispondenti alle attività di prospezione ed estrazione di gas naturale, in quanto già regolate dalla precedente direttiva 22/94/CE.

secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. La stessa direttiva definisce le circostanze oggettive sulle quali fondare la valutazione delle richieste di deroga al diritto di accesso ai sistemi da parte delle imprese proprietarie e/o gestori delle infrastrutture essenziali.

Come noto, la struttura del settore del gas in Italia è caratterizzata da una integrazione verticale che realizza un quasi-monopolio di fatto in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento interno ed estero, trasporto, stoccaggio, distribuzione primaria e secondaria). In tale contesto, la società Snam (Gruppo Eni) detiene una posizione dominante nella fase dell'approvvigionamento, del trasporto (dove dispone di un'infrastruttura essenziale rappresentata dalla rete nazionale di gasdotti), dello stoccaggio e della distribuzione primaria.

L'elevata integrazione verticale in capo ad uno stesso gruppo societario (Eni), il cui processo di privatizzazione è stato anteposto alla liberalizzazione del mercato, nonché i cospicui vantaggi fiscali esistenti a favore del gas naturale, costituiscono ostacoli significativi allo sviluppo della concorrenza nel settore, sia per quanto concerne la concorrenza fra imprese di gas naturale (*gas to gas competition*) sia con riferimento alla concorrenza fra input energetici (*interfuel competition*).

In questo contesto, limitarsi a dare applicazione ai contenuti minimi delle disposizioni comunitarie non sarebbe sufficiente a perseguire gli obiettivi della stessa direttiva. In particolare, data l'attuale assenza di una riserva legale in capo a Snam, l'identificazione dei clienti idonei limitatamente alle due categorie previste dalla direttiva (gli impianti per la produzione di energia elettrica che utilizzano il gas naturale, indipendentemente dal livello di consumo annuo, e i clienti finali i cui consumi annui siano stati superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo) ridurrebbe, di fatto, rispetto alla situazione vigente, la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti di Snam, e se non accompagnata da altre misure lascerebbe pressoché inalterata la posizione di mercato di quest'ultima impresa nel mercato vincolato.

In questa prospettiva, sarebbe anzitutto auspicabile circoscrivere alle sole attività caratterizzate da un monopolio naturale, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, forme di intervento regolamentativo che contribuiscano a garantire l'esplicitarsi di una effettiva concorrenza nel mercato a valle della distribuzione secondaria e della vendita del gas naturale. La tutela degli interessi

generali dovrebbe essere perseguita, quindi, con la definizione di un'ampia soglia di clienti idonei a cui sia consentito di rifornirsi liberamente sul mercato, da un lato e, dall'altro, mediante una separazione societaria delle attività in monopolio naturale (rete di trasporto, stoccaggi) da quelle che possono essere svolte in condizioni concorrenziali (approvvigionamento, distribuzione primaria). Simili misure sarebbero funzionali alla prevenzione di eventuali comportamenti abusivi pregiudizievoli per i concorrenti e per i consumatori.

SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a presunti abusi di posizione dominante da parte di Snam nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Gli abusi di posizione dominante imputati a Snam riguardavano in particolare: *i)* il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria (l'associazione che rappresenta i produttori nazionali di gas naturale) di concedere l'accesso alla sua rete nazionale per il trasporto di gas anche per usi diversi da quelli previsti dall'articolo 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, cioè i consumi elettrici e l'autoconsumo; *ii)* il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria di rivedere l'accordo del 22 dicembre 1994 relativo al vettoriamento del gas naturale di produzione nazionale, con specifico riferimento al prezzo del servizio di vettoriamento; *iii)* il comportamento di Snam consistente nell'imposizione di un controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto della società Edison Gas Spa.

Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che Snam detiene una posizione dominante nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Inoltre, alla luce dei principi giurisprudenziali nazionali e comunitari e in base alle risultanze acquisite nel corso dell'istruttoria, è stato osservato che l'intera struttura, di proprietà di Snam, per il trasporto di gas naturale sul territorio nazionale è un'infrastruttura essenziale per svolgere l'attività di distribuzione primaria di gas. Al riguardo, è stato rilevato che l'infrastruttura di trasporto di gas su tutto il territorio nazionale è un monopolio naturale, la cui duplicabilità non appare realistica; inoltre, non esistono sistemi alternativi alle reti di gasdotti per il trasporto del gas naturale allo stato aeriforme destinato alla distribuzione primaria.

In considerazione della posizione dominante detenuta da Snam sul mercato del trasporto di gas naturale e della natura essenziale della rete di trasporto di proprietà di

Snam, l'Autorità ha ritenuto che non fosse giustificato il rifiuto di Snam di concedere ai suoi concorrenti, attuali e potenziali, l'accesso alla propria rete nazionale di gasdotti, e che, dunque, essi avessero diritto al vettoriamiento del gas naturale anche oltre i casi previsti dall'articolo 12 della legge n. 9/91.

In secondo luogo, l'Autorità ha accertato che il metodo di calcolo per la fissazione del prezzo di vettoriamiento, previsto dall'accordo del 22 dicembre 1994, equivaleva a una ripartizione completa dei costi (compresi quelli eventualmente causati da inefficienza) sostenuti da Snam per il trasporto di tutte le quantità di gas, sia proprie sia di terzi, nella sua rete. Le considerazioni sul metodo generale di fissazione del prezzo del vettoriamiento sono state confermate e rafforzate dall'analisi di due specifiche e decisive voci di costo inserite nel metodo di calcolo del prezzo di vettoriamiento e rappresentate dal prezzo del vettoriamiento in controflusso, pari a un importo forfettario del 50% del prezzo del vettoriamiento in flusso, e dal prezzo del servizio di modulazione, che viene imputato da Snam ai produttori privati che richiedono il vettoriamiento a prescindere dall'effettivo utilizzo degli stoccaggi. Tale metodo di calcolo consentiva a Snam di fissare il livello di prezzo indipendentemente dall'effettiva domanda di vettoriamiento di gas di terzi ed era idoneo a imporre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Infine, l'Autorità ha stabilito che il vincolo, imposto da Snam a Edison Gas, di subordinare la riconsegna del gas di quest'ultima società a un controllo da parte della stessa Snam sulla sua destinazione finale, in modo da escludere che essa riguardasse i consumi diversi dall'autoproduzione o termoelettrici, produceva restrizioni dirette sulla capacità di Edison Gas di svolgere una concorrenza effettiva nei confronti di Snam sul mercato della distribuzione primaria di gas, equiparabili a un rifiuto dell'accesso alla rete di gasdotti. Inoltre, ove fosse stato concesso a Snam, in posizione dominante sul mercato della distribuzione primaria di gas naturale, di esercitare forme di controllo sulla destinazione del gas vettoriato per conto di società sue concorrenti, si sarebbe creata un'artificiale trasparenza in un mercato in cui la concorrenza appariva già di per sé affievolita dalla presenza di un'impresa in posizione dominante. L'Autorità ha sottolineato che si è in presenza di un comportamento abusivo non solo nel caso di un rifiuto esplicito di accesso ma anche nel caso in cui la richiesta di accesso non sia evasa con tempestività o, se l'accesso è consentito, nel caso in cui si impongano vincoli non giustificati all'attività del richiedente l'accesso che ne limitino gli sbocchi al mercato o lo sviluppo tecnico, in pregiudizio alla concorrenza. Pertanto il comportamento di

Snam, consistente nell'imposizione di un proprio controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto di Edison Gas, è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Tenuto conto della gravità e della durata delle violazioni riscontrate, l'Autorità ha condannato Snam a un'ammenda di 3584 milioni di lire, pari al 9% del fatturato da questa realizzato nel 1997 per il servizio di vettoriamento di gas naturale per conto terzi.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Evoluzione normativa e interventi dell'Autorità

La disciplina della distribuzione commerciale in Italia è stata oggetto, lo scorso anno, di un importante intervento di riforma, con l'adozione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha sostituito la precedente normativa basata sulla legge 11 giugno 1971, n. 426¹⁸. Il decreto legislativo n. 114/98 prevedeva che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Dal rilievo dei compiti spettanti, sulla base della normativa nazionale, alle Regioni, emerge chiaramente l'importanza dell'interpretazione che le stesse daranno al proprio ruolo di protagonisti del processo di riforma della disciplina del commercio in Italia e, in particolare, della coerenza degli interventi regionali con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza.

Al 31 marzo 1999 erano poche le Regioni che avevano compiuto passi significativi nella predisposizione dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 114/98. Ritardi nell'adempimento da parte delle Regioni dei compiti previsti dal decreto possono essere particolarmente pregiudizievoli per l'evoluzione in senso concorrenziale del settore. Infatti, sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo precluderebbe comunque l'adeguamento degli

¹⁸ Per una sintesi del contenuto del decreto legislativo n. 114/98, si rinvia alla Relazione dello scorso anno.

strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi di vicinato, la cui apertura nel nuovo regime dovrebbe essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente.

Inoltre, dalle informazioni disponibili circa le iniziative sinora assunte a livello regionale in attuazione del decreto legislativo, risulta che una nuova impostazione della politica nei confronti del settore commerciale, volta, invece che alla protezione degli interessi delle imprese già presenti sul mercato, alla tutela di interessi generali relativi all'assetto urbanistico e alla protezione dei consumatori, fatica ad affermarsi.

In questo contesto generale si collocano i vari interventi effettuati nel corso dell'anno dall'Autorità, ai sensi della legge n. 287/90, nel settore della distribuzione commerciale. Anzitutto, è stata condotta un'istruttoria riguardo a una concentrazione tra imprese operanti nella distribuzione moderna (SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS); anche tenuto conto delle barriere normative all'entrata che, in questa fase, tuttora caratterizzano il settore, l'operazione è stata autorizzata solo subordinatamente all'impegno assunto dalle parti a cedere alcuni punti vendita. Inoltre, l'Autorità ha effettuato una segnalazione relativa agli aspetti problematici, dal punto di vista della concorrenza, della disciplina delle vendite sottocosto introdotta dall'articolo 15 del decreto n. 114/98, anche in vista dell'adozione, da parte del Governo e del Ministero dell'Industria, delle previste misure attuative di tale disposizione (DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO). Infine, l'Autorità ha reso un parere alla Regione Lombardia in cui ha espresso i propri auspici in relazione al contenuto delle misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 (MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE).

SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS

Nel giugno 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante l'acquisizione del controllo congiunto del gruppo GS, operante in Italia nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e per l'igiene personale e della casa, da parte di Promodès, primario gruppo francese attivo nella distribuzione, sia all'ingrosso che al dettaglio, di prodotti alimentari e non alimentari. La concentrazione era stata originariamente notificata alla Commissione europea, la quale, su richiesta dell'Autorità ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento n. 4064/89, ha rinviato la

valutazione dell'operazione alla stessa Autorità relativamente alle aree di Torino, Vercelli e Aosta¹⁹. L'operazione ha costituito il primo caso di rinvio di una concentrazione di dimensione comunitaria dalla Commissione all'Autorità.

Dopo aver individuato ciascuna delle tipologie di punto vendita al dettaglio in cui le parti erano presenti (ipermercati, supermercati e superette) e avere verificato, sulla base degli elementi fattuali raccolti, che tali tipologie presentavano significativi rapporti di sostituibilità dal lato della domanda sostanzialmente limitati ai segmenti dimensionalmente contigui, l'Autorità ha definito i seguenti mercati del prodotto: quello degli ipermercati, costituito dagli ipermercati e dai supermercati di dimensione superiore ai 1.500 mq; quello dei supermercati, composto da supermercati, ipermercati e superette; quello delle superette, costituito da superette e supermercati di dimensione inferiore ai 1.500 mq. E' stata rilevata una certa asimmetria nell'intensità delle relazioni di sostituibilità, che fa sì che i punti vendita di dimensioni inferiori generalmente subiscano la concorrenza dei punti vendita di dimensione superiore in modo più forte che non viceversa.

Dal punto di vista geografico, l'Autorità ha constatato che la dimensione dei mercati era locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita. In particolare, tenendo conto della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita e del loro livello di sovrapposizione, sono stati individuati sei mercati geografici rilevanti, costituiti, rispettivamente, dalle aree di Torino, Pinerolo, Ivrea, Vercelli, Borgosesia e Aosta.

L'operazione di concentrazione, così come inizialmente notificata, avrebbe determinato rilevanti modifiche strutturali in alcuni dei mercati interessati, dando luogo all'acquisizione di un notevole potere di mercato da parte del nuovo gruppo. In particolare, il gruppo avrebbe conseguito quote molto elevate, situate tra il 40% e l'85%, in vari mercati. La posizione di leadership sarebbe stata ulteriormente rafforzata dalla circostanza che le parti avrebbero detenuto una posizione significativa su tutti i mercati

¹⁹ L'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento concentrazioni prevede la possibilità del rinvio da parte della Commissione alle autorità competenti dello Stato membro interessato qualora una concentrazione di dimensione comunitaria minacci di creare o rafforzare una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in un mercato all'interno dello Stato membro che presenti tutte le caratteristiche di un mercato distinto.

del prodotto individuati (ipermercati, supermercati e superette), a differenza dei concorrenti i quali non disponevano di tutte le tipologie di punti vendita e/o non erano presenti in misura rilevante in tutte le aree interessate.

Relativamente alle posizioni detenute dai concorrenti, l'Autorità ha inoltre osservato che alcuni di essi non risultavano collegati a gruppi di dimensione nazionale, circostanza in grado di ridurre significativamente la capacità di competere a livello locale. Infine, il livello di concentrazione raggiunto sui singoli mercati è stato valutato anche in funzione della facilità di ingresso negli stessi. Al riguardo, è stato osservato come, ai sensi del decreto legislativo n. 114/98, non fosse possibile nell'arco dei dodici mesi successivi l'ingresso di nuovi operatori.

Le parti, al fine di superare le obiezioni sollevate dall'Autorità sulla possibile creazione di posizioni dominanti nei diversi mercati, si sono impegnate a dismettere, entro un termine predefinito, sette esercizi commerciali dislocati nelle aree dove si verificavano i più rilevanti effetti della concentrazione; a tali esercizi corrispondeva una superficie di vendita complessiva di 7500 metri quadri. A seguito degli impegni assunti dalle parti, l'Autorità ha autorizzato la concentrazione, ritenendo che, pur conducendo a un rafforzamento della posizione del gruppo GS-Promodès sul mercato, essa non determinasse l'eliminazione o una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO

Nel settore della distribuzione commerciale, la tematica delle vendite sottocosto, generalmente definite come vendite di prodotti da parte di distributori a un prezzo inferiore al costo di acquisto, risulta una delle più dibattute. Infatti, se da un lato per i distributori la fissazione di prezzi di vendita di alcuni prodotti al di sotto dei loro costi di acquisto può essere motivata da strategie promozionali volte ad aumentare le vendite complessive, dall'altro i produttori hanno interesse al fatto che i distributori adottino scelte di prezzo che non distorcano le decisioni di posizionamento dei propri beni. Peraltro, la pratica delle vendite sottocosto ha ripercussioni anche all'interno del canale distributivo, in quanto l'entità dello sconto sul prezzo di vendita di un singolo bene che il distributore troverà economicamente conveniente praticare è collegata al volume medio del paniere di prodotti venduti: al crescere della dimensione degli spazi di vendita aumenta, dunque, la convenienza a effettuare vendite sottocosto su singoli beni.

Nella maggior parte dei paesi OCSE il fenomeno delle vendite sottocosto non viene espressamente regolamentato ma trova un limite esclusivamente nelle norme a tutela della concorrenza volte a impedire l'abuso di posizione dominante. In particolare, tale pratica è vietata nella circostanza in cui configuri un comportamento predatorio posto in essere da un'impresa dotata di un significativo potere di mercato. Ciò implica che, affinché tale comportamento sia considerato illecito, devono essere soddisfatte condizioni ulteriori rispetto alla mera vendita sottocosto, da cui sia desumibile la concreta possibilità di un duraturo effetto escludente e di un successivo sfruttamento dell'accresciuto potere di mercato da parte dell'impresa che lo ha posto in essere. Unicamente in tre paesi, segnatamente Francia, Spagna e Portogallo, si è assistito al tentativo di disciplinare il fenomeno delle vendite sottocosto mediante l'introduzione di una specifico divieto.

In Italia, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante la "Riforma della disciplina del commercio", ha introdotto alcune disposizioni in merito alle vendite sottocosto. In particolare, l'articolo 15, comma 7 definisce il concetto di vendita sottocosto come "vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purché documentati". I commi successivi, oltre a prevedere un apposito meccanismo sanzionatorio, rinviando la disciplina delle vendite sottocosto a successivi interventi normativi del Governo e assegnano al Ministero dell'Industria il compito di promuovere la sottoscrizione di codici di autoregolamentazione tra le organizzazioni rappresentative delle imprese produttrici e distributrici.

Nell'aprile 1998, l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Industria una segnalazione relativa alle disposizioni in materia di vendite sottocosto contenute nel decreto legislativo n. 114/98.

In tale segnalazione sono stati anzitutto illustrati i motivi per cui la normativa a tutela della concorrenza nazionale e comunitaria vieta la vendita a prezzi inferiori ai costi soltanto se posta in essere da un'impresa in posizione dominante e quando presenta caratteristiche predatorie, ossia è in grado di determinare l'eliminazione degli eventuali concorrenti, consentendo all'impresa dominante un aumento significativo del suo potere

di mercato. E' stato sottolineato, al riguardo, che solo un'impresa in posizione dominante in un mercato caratterizzato da significativi ostacoli all'entrata può adottare profittevolmente strategie di sistematica fissazione di prezzi di vendita inferiori ai costi variabili: soltanto in tali circostanze, infatti, una volta determinata l'uscita dei concorrenti dal mercato, sarà possibile per l'impresa fissare prezzi a un livello talmente elevato da coprire le perdite precedentemente affrontate. Dal punto di vista della concorrenza, la pratica spesso adottata dagli operatori della distribuzione moderna di vendere alcuni prodotti di marca a prezzi particolarmente attraenti per i consumatori, al fine di promuovere le vendite complessive dell'esercizio commerciale, dovrebbe essere valutata caso per caso, in relazione all'influenza dalla stessa esercitata sulle condizioni di vendita dell'intero paniere di beni commercializzato.

A parere dell'Autorità, il fenomeno delle vendite sottocosto avrebbe potuto essere efficacemente disciplinato attraverso il divieto di abuso di posizione dominante contenuto nella legge n. 287/90, senza la necessità di introdurre una normativa speciale. Peraltro, nella segnalazione è stato posto in evidenza che alcune pratiche di vendite a prezzi inferiori ai costi possono configurare anche ipotesi di concorrenza sleale, ai sensi dell'articolo 2598 del codice civile.

Date queste premesse di carattere generale, l'Autorità si è soffermata su alcune questioni problematiche connesse alla futura applicazione dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114/98. Anzitutto, è stato rilevato che la stessa definizione di vendita sottocosto contenuta nel decreto presenta alcune controindicazioni. In particolare, il prezzo risultante dalla fatture di acquisto non rappresenta un indicatore dell'effettivo costo di acquisto di un prodotto perché trascura una parte di rilievo degli sconti e promozioni concesse dal fornitore. Infatti, alcuni sconti e promozioni non possono essere ricondotti a uno specifico prodotto in quanto riguardano l'assortimento complessivo che un distributore acquista da un singolo fornitore. Pertanto, l'individuazione del costo di acquisto relativo a uno specifico prodotto nei termini previsti dal decreto presenta margini di arbitrarietà e, se utilizzata come base per vietare determinate pratiche di prezzo, può restringere ingiustificatamente le possibilità concorrenziali dei distributori.

Soprattutto, con riferimento ai successivi interventi di natura normativa o di autoregolamentazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 15, commi 7 e 8 del decreto, dovrebbero disciplinare la pratica delle vendite sottocosto, l'Autorità ha ritenuto

importante sottolineare il rischio che tali misure, qualora aumentino la trasparenza circa le effettive condizioni di acquisto delle merci da parte dei distributori, possano favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese coinvolte, con rilevanti effetti restrittivi della concorrenza.

Al 31 marzo 1999 i previsti interventi di attuazione dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114/98 risultavano ancora in fase di elaborazione.

PARERE ALLA REGIONE LOMBARDIA SULLE MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Rispetto a numerose altre Regioni, la Lombardia si è attivata con tempestività nel predisporre i complessi provvedimenti normativi da adottare in attuazione del decreto legislativo n. 114/98. La Giunta della Regione Lombardia ha trasmesso all'Autorità i progetti normativi concernenti la legge regionale in materia di commercio, il programma biennale contenente gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Nel parere a sua volta inviato, nel marzo 1999, al Presidente della Giunta, l'Autorità ha fatto presente che alcuni aspetti dei progetti normativi avrebbero potuto essere utilmente rivisti al fine di rendere i provvedimenti più conformi ai principi della concorrenza e del mercato.

In linea generale, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione sull'esigenza di evitare che le misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 introducano restrizioni della concorrenza che non appaiono strettamente giustificate da esigenze di interesse generale di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori. In particolare, sarebbe contrastante con i principi della concorrenza un utilizzo dei poteri delle Regioni, in attuazione del decreto n. 114/98, che si traducesse in una riproposizione di forme di pianificazione dell'offerta volte a cristallizzare gli assetti distributivi esistenti. Tale sarebbe il caso, ad esempio, se non fossero consentiti l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento degli esercizi commerciali laddove a livello amministrativo la domanda fosse ritenuta già soddisfatta dall'offerta esistente ovvero un'evoluzione dell'offerta potesse comportare l'uscita dal mercato di alcuni esercizi.

Al riguardo, è stato sottolineato che l'esperienza di applicazione della precedente normativa in materia di distribuzione commerciale, basata sulla legge n. 426/71, ha

mostrato con sufficiente chiarezza che non è possibile, e anzi è controproducente, cercare di arrestare artificialmente l'evoluzione dell'offerta in un settore, ritenendo la domanda adeguatamente soddisfatta dall'esistente. La visione della distribuzione commerciale come un settore statico, in cui non vi sono rilevanti progressi dal punto di vista delle modalità di offerta, appare ormai chiaramente superata.

In particolare, l'Autorità ha sottolineato che:

- a) bisognerebbe evitare l'adozione, nei provvedimenti regionali, di un modello di valutazione delle domande di autorizzazione per le medie e grandi superfici rigidamente impostato in termini di regolamentazione strutturale del mercato, cioè sulla predeterminazione quantitativa dei limiti alle possibilità di entrata sul mercato. In questa prospettiva, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione;
- b) il sistema preposto all'esame delle domande di autorizzazione relative alle medie e alle grandi superfici di vendita dovrebbe essere configurato in modo da fare sì che l'ipotesi di non accettazione della domanda sia limitata ai casi in cui dall'accoglimento della stessa deriverebbero specifici effetti pregiudizievoli per l'interesse generale, con riferimento all'adeguata articolazione dell'offerta, alla disponibilità di servizi per la popolazione (compresi gli esercizi di vicinato) e in generale alle esigenze di tutela e riqualificazione dell'assetto urbanistico-territoriale. Le decisioni di diniego dell'autorizzazione dovrebbero essere dettagliatamente e sostanzialmente motivate;
- c) andrebbe evitato il reinserimento, a livello regionale, di misure equivalenti alle tabelle merceologiche;
- d) le ipotesi nelle quali i Comuni potranno bloccare per due anni l'entrata di esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c, del decreto legislativo, andrebbero strettamente limitate ai casi in cui il blocco dell'entrata è strettamente necessario per il perseguimento di esigenze di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori;

e) nella formulazione dei criteri per la programmazione urbanistica bisognerebbe evitare l'inserimento di norme volte al perseguimento di obiettivi di programmazione commerciale;

f) occorre evitare che i Comuni, attraverso il mancato adeguamento degli strumenti urbanistici, possano di fatto bloccare a tempo indeterminato l'apertura di esercizi della media e grande distribuzione nella propria area.

L'Autorità ha tenuto a sottolineare come per garantire "l'equilibrio" nello sviluppo non siano richiesti contingenti quantitativi all'apertura di nuove superfici; a tale fine, potrebbero essere utilizzati gli interventi, previsti dal decreto legislativo n. 114/98, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese. Si tratta, invece che di bloccare l'evoluzione del mercato, di fornire alle piccole e medie imprese un contesto favorevole per adattarsi all'evoluzione della domanda, trovando adeguati spazi di competitività. In questa prospettiva, è importante l'eliminazione a livello nazionale delle tabelle merceologiche, che consente maggiore flessibilità nell'adeguamento della gamma dei servizi offerti da parte dei piccoli esercizi. Assumono inoltre particolare rilievo gli interventi previsti dal decreto legislativo n. 114/98, a cui erano dedicate varie sezioni dei progetti normativi trasmessi dalla Giunta regionale della Lombardia, volti a: elevare il livello professionale e riqualificare, attraverso opportuni corsi di formazione e aggiornamento, gli operatori in attività; favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti; predisporre programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori; agevolare le forme di aggregazione tra piccoli e medi esercizi; promuovere i centri di assistenza tecnica.

TRASPORTI

Evoluzione delle regole comunitarie di concorrenza nel settore dei trasporti

Nel dicembre 1998 la Commissione ha adottato il Regolamento n. 2843/98 in merito alla forma, al contenuto e alle altre modalità delle domande e delle notificazioni

nel settore dei trasporti²⁰. L'obiettivo perseguito dalla Commissione con l'adozione di questo regolamento è quello di semplificare e modernizzare le norme procedurali relative all'applicazione delle norme di concorrenza nel settore, introducendo un unico quadro procedurale di riferimento per i casi riguardanti il trasporto ferroviario, su strada e per vie navigabili, il trasporto marittimo e il trasporto aereo. Inoltre, con riferimento alle disposizioni sostanziali, è in atto un processo di revisione volto a ridurre l'ambito di applicazione del regime delle esenzioni per categoria vigente per il trasporto aereo²¹.

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Durante l'anno, l'Autorità ha esaminato un'intesa tra imprese operanti nei servizi di traghetto sullo stretto di Messina (FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT) e ha effettuato una segnalazione in merito al programma di riordino del Gruppo Finmare presentato dal Ministro dei Trasporti al Parlamento e, più in generale, alla regolamentazione dei servizi di collegamento marittimo di linea con le isole (PIANO DI RIORDINO DEL GRUPPO FINMARE).

FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Caronte Shipping Spa, Tourist Ferry Boat Spa e Ferrovie dello Stato Spa in relazione a un'intesa da queste sottoscritta per lo svolgimento del servizio di traghettamento dei veicoli gommati sullo Stretto di Messina. L'intesa era stata volontariamente comunicata dalle tre società ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 per una valutazione di

²⁰ Regolamento (CE) n. 2842/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alla forma, al contenuto ed alle altre modalità delle domande e delle notificazioni di cui ai regolamenti (CEE) n. 1017/98, (CEE) n. 4056/86 e (CEE) n. 3975/87 del Consiglio, recanti applicazione delle regole di concorrenza al settore dei trasporti, in GUCE L 354/22 del 30 dicembre 1998.

²¹ Regolamento (CEE) n. 1617/93 del 25 giugno 1993 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CE ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi di linea, la programmazione congiunta e il coordinamento degli orari, l'esercizio congiunto di servizi aerei, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti.

conformità rispetto all'articolo 2 della legge n. 287/90 e, in subordine, ai fini di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

Ai fini del procedimento, il mercato rilevante è stato individuato come quello dei servizi di linea di traghettamento di mezzi gommati sulle rotte che collegano Villa S. Giovanni e Messina. Su tale mercato, Ferrovie dello Stato, da un lato, e Caronte Shipping e Tourist Ferry Boat dall'altro, detenevano rispettivamente quote intorno al 20% e all'80%.

L'esigenza, comunicata dalle Autorità locali alle parti, di trovare una soluzione a un problema di carattere ambientale nel Comune di Villa S. Giovanni, aveva spinto le società interessate dal procedimento a definire regole per l'accesso e la sosta dei veicoli diretti sulle navi di Caronte Shipping e di Tourist Ferry Boat, prevedendo il passaggio degli stessi attraverso un terreno di Ferrovie dello Stato al fine di evitare il centro cittadino di Villa San Giovanni. Inoltre, l'accordo tra le parti includeva: l'applicazione di regole di *interlining* per l'utilizzazione dei biglietti di ciascun vettore sulle navi dell'altro; il pagamento di un canone per l'accesso e la sosta nelle aree di rispettiva competenza; l'istituzione di un Gruppo di Lavoro per garantire il rispetto dell'accordo.

Nel corso del procedimento, le regole relative all'*interlining* sono apparse come potenzialmente restrittive della concorrenza. Tali regole prevedevano che ciascuna impresa potesse ritirare, all'atto del traghettamento, i biglietti emessi dall'altra parte ed utilizzati sulle proprie navi; contro consegna di tali biglietti, l'impresa che avesse effettuato il traghettamento avrebbe avuto diritto a farsi pagare dalla controparte, per ciascun veicolo traghettato, il prezzo applicato da quest'ultima. Ciò avrebbe indotto gli utenti ad acquistare sempre il biglietto venduto al prezzo più basso, riservandosi di decidere, al momento dell'imbarco, quale compagnia utilizzare.

Pertanto, anche quando fattori diversi dal prezzo avessero indotto il passeggero a privilegiare la compagnia con prezzi più elevati, egli avrebbe acquistato comunque il biglietto meno caro, potendo poi, senza sostenere alcun costo aggiuntivo, viaggiare con l'altra compagnia. Un comportamento di tale tipo da parte del consumatore avrebbe eliminato qualsiasi incentivo, per l'impresa più efficiente ad applicare un prezzo più basso di quello del concorrente e a migliorare la qualità del servizio. Inevitabilmente, dunque, le parti sarebbero state indotte a uniformare le tariffe e la qualità, con conseguente riduzione delle possibilità di scelta dei consumatori.

Anche il metodo con il quale venivano calcolati i canoni di accesso e di sosta sollevava alcuni problemi dal punto di vista della concorrenza, in quanto sembrava configurare una ripartizione dei ricavi tra le società Caronte Shipping, Tourist Ferry Boat e Ferrovie dello Stato. L'istituzione del Gruppo di Lavoro, inoltre, sembrava favorire lo scambio di informazioni relative alle politiche commerciali delle parti, con conseguente alterazione del funzionamento della concorrenza.

A un primo esame, risultavano infine assenti due dei requisiti necessari per potere concedere l'autorizzazione in deroga dell'accordo ai sensi dell'articolo 4. In primo luogo, le restrizioni di prezzo derivanti dalle clausole di *interlining* non sembravano strettamente necessarie per il miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di traghettamento; in secondo luogo l'intesa era idonea a limitare la concorrenza su una parte sostanziale del mercato interessato, sul quale operavano esclusivamente i partecipanti all'accordo.

Nel novembre 1998 è pervenuta all'Autorità una lettera con la quale le parti hanno notificato il ritiro dell'accordo sottoscritto. L'Autorità, preso atto del ritiro dell'intesa, ha disposto una delibera di chiusura dell'istruttoria, essendo venuto meno l'oggetto del procedimento.

SEGNALAZIONE SUL PIANO DI RIORDINO DEL GRUPPO FINMARE

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti e della Navigazione una segnalazione, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito al piano di riordino del gruppo Finmare presentato al Parlamento dal Ministro dei Trasporti e alla regolamentazione relativa ai servizi marittimi di linea con le isole.

In base alla vigente normativa²², per i servizi marittimi di linea con le isole viene corrisposta alle società del gruppo Finmare una sovvenzione di esercizio, che ripiana lo squilibrio tra ricavi e costi, per le linee ritenute essenziali per il trasporto sia di persone che di merci da e per le isole. Le linee e le frequenze ritenute socialmente essenziali e le

²² Legge 20 dicembre 1974 n. 684; legge 19 maggio 1975, n. 169; legge 5 dicembre 1986, n. 856 e legge 5 maggio 1989, n. 160.

relative tariffe sono individuate dalle stesse società, nell'ambito di una proposta tecnica che viene successivamente valutata ed approvata dalle Amministrazioni competenti e nell'ambito di una convenzione ventennale stipulata con il Ministero dei Trasporti.

Il piano di riordino del Gruppo Finmare presentato al Parlamento prevedeva il mantenimento dell'attuale sistema regolamentare, auspicando peraltro lo sviluppo delle attività più strettamente commerciali delle società del Gruppo Finmare. Al riguardo, l'Autorità ha osservato come a livello comunitario siano state espresse indicazioni volte a promuovere un maggiore grado di concorrenza nei servizi marittimi di linea, prevedendo tra l'altro che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari e tramite gara²³. Inoltre, al fine di evitare sussidi incrociati, la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici deve essere fatta distintamente per ciascun servizio prestato, con una netta separazione all'interno della stessa impresa fra i compiti di servizio pubblico e le attività da svolgere in concorrenza.

Tali principi non sembravano essere recepiti nel piano di riordino, dove al contrario si mantenevano i privilegi e i diritti speciali a favore delle società del Gruppo Finmare fino alla data ultima di scadenza consentita dalle normative comunitarie. In particolare, diversamente da quanto indicato a livello comunitario, l'attuale sistema di sovvenzioni avrebbe finanziato i programmi di sviluppo commerciale delle società del Gruppo Finmare. Inoltre, la maggiore flessibilità tariffaria prevista dal piano sembrava volta all'acquisizione di maggiore traffico rispetto agli operatori concorrenti piuttosto che alla necessità di agevolare gli spostamenti dei residenti nelle isole.

²³ Il Regolamento del Consiglio n. 3577/92 prevede, per i servizi marittimi di linea, la liberalizzazione dei servizi di cabotaggio con le isole nell'Unione Europea dal 1° gennaio 1999, con l'eccezione della Grecia fino al 1° gennaio 2004, e dispone che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico. La Comunicazione della Commissione del 5 luglio 1997, Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (97/C 205/5), auspica che gli stessi contratti siano aggiudicati a seguito di gara pubblica, con adeguata pubblicità della gara e degli obblighi relativi al servizio e che la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici sia fatta distintamente per ciascun servizio prestato, per evitare sussidi incrociati. Ove lo Stato membro intenda fare eccezione a tale principio per i servizi di traghetto regolari con le isole, i sussidi pubblici devono essere notificati alla Commissione quali aiuti di Stato.

L'Autorità ha anzitutto sottolineato la necessità di assegnare la funzione di individuare i servizi essenziali e le loro tariffe alla pubblica amministrazione, poiché l'intervento delle imprese in questo ambito porta ad estendere l'area di "servizio pubblico" sussidiata dallo Stato fino ad includere i servizi svolti in concorrenza con armatori privati. E' stato poi messo in luce come i sussidi pubblici debbano essere finalizzati a finanziare solo i servizi svolti per ragioni sociali (ossia per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o orari in cui l'offerta è altrimenti insufficiente), e non quelli più strettamente commerciali (relativi ai periodi ed agli orari in cui il flusso turistico consente che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori). La commistione fra le due attività ha invece frequentemente portato, anche alla luce dell'esperienza dell'Autorità in applicazione della legge n. 287/90, a comportamenti restrittivi della concorrenza da parte delle imprese sovvenzionate. Appare quindi necessaria, sia a livello legislativo sia nell'ambito dell'attuale convenzione, introdurre una chiara separazione del servizio pubblico dalle altre attività svolte.

L'Autorità ha infine auspicato l'ingresso di altri operatori sulle linee di servizio pubblico, in quanto la concorrenza fra imprese può in molti casi essere in grado di assicurare l'esistenza e la regolarità dei servizi considerati essenziali e a condizioni vantaggiose per gli utenti, rendendo superflua la corresponsione di contributi a carico dello Stato. Laddove la concorrenza nel mercato non si sviluppi, appare opportuno adottare meccanismi di concorrenza almeno nell'assegnazione dei servizi, come peraltro previsto dalla normativa comunitaria. Al riguardo, l'Autorità ha suggerito di anticipare il termine delle convenzioni con le società del Gruppo Finmare rispetto alla scadenza ventennale prevista dalla legge. Gli interventi indicati potrebbero assicurare un pieno raggiungimento degli obiettivi di politica dei trasporti alla base del piano di riordino, un miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta con riduzione dei prezzi e degli oneri per lo Stato, consentendo al contempo un più ampio soddisfacimento delle esigenze di continuità territoriale.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha esaminato due intese poste in essere da Alitalia con altri vettori, riguardanti una pluralità di rotte nazionali, vietando la prima ed autorizzando la seconda in deroga, per un periodo di tre anni (ALITALIA-MERIDIANA; ALITALIA-MINERVA AIRLINES). Sono stati anche effettuati due interventi di segnalazione, riguardo alle misure attuative della normativa volta a limitare l'inquinamento acustico derivante dagli aeroporti e ai provvedimenti ministeriali di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpensa (INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI AEROPORTI; MISURE TEMPORANEE DI RIPARTIZIONE DEL TRAFFICO AEREO TRA GLI AEROPORTI DI LINATE E MALPENSA).

ALITALIA-MERIDIANA

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Meridiana Spa, a seguito della notifica, da parte di Alitalia, di alcuni accordi di *code-sharing* stipulati tra le due compagnie. In subordine all'accertamento del carattere non restrittivo degli accordi, veniva richiesta l'esenzione in deroga dal divieto di intese restrittive della concorrenza.

L'intesa prevedeva l'effettuazione di voli comuni tra i due vettori, con condivisione di codice di volo, sulle rotte Bologna-Palermo, Torino-Catania, Roma-Malpensa, Pisa-Catania. Sulle prime tre rotte era previsto, inoltre, un accordo di *block space*, consistente nella ripartizione tra le compagnie dei posti disponibili sull'aereo.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Stanti le caratteristiche delle rotte interessate e del servizio ferroviario in Italia, nonché le frequenze e le modalità di quest'ultimo, non è stata ravvisata una sostituibilità con i servizi ferroviari ad alta velocità. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dagli accordi notificati sono state considerate singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Solo la Roma-Malpensa è stata valutata, per il suo apporto di traffico da e verso un *hub*, in base all'approccio *origin-destination*.

Considerando il coordinamento commerciale derivante dal *code-sharing*, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi determinassero una riduzione della concorrenza sia sulle rotte sulle quali Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti effettivi (Roma-Malpensa e Torino-Catania), in ragione del passaggio da una situazione in cui erano presenti due vettori autonomi a una situazione di monopolio, sia sulle rotte su cui Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti potenziali (Pisa-Catania e Bologna-Palermo), in quanto, per il tipo di flotta di aeromobili di cui dispongono, i due vettori possono operare su entrambe le rotte.

Si è inoltre ritenuto che l'accordo potesse avere ripercussioni anche su altre rotte non oggetto dell'intesa, in quanto il legame commerciale che si crea fra i due vettori per il *code-sharing* ed il fatto che la redditività del servizio del vettore operante possa dipendere dalla permanenza dell'accordo rendono assai improbabili azioni competitive nei confronti della controparte, soprattutto per il vettore di minori dimensioni, in quanto più esposto, dal punto di vista economico, alle fluttuazioni dei ricavi.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che l'intesa fosse idonea a favorire un rafforzamento della posizione detenuta da Alitalia e fosse in grado di ostacolare lo sviluppo della concorrenza. Meridiana, infatti, non solo è un concorrente potenziale su alcune singole rotte, ma, essendo il secondo operatore sulle rotte nazionali, è anche il migliore candidato per accordi sui collegamenti interni italiani con vettori nuovi entranti, specialmente esteri.

L'Autorità non ha ritenuto di ravvisare l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'esenzione in deroga, sia sotto il profilo del miglioramento delle condizioni di offerta determinato dall'intesa (in quanto l'accordo non ha comportato l'attivazione di nuove rotte né l'aumento del numero di frequenze), sia sotto il profilo del beneficio per i consumatori (in quanto i dati raccolti hanno evidenziato come l'intesa abbia condotto a un rilevante aumento delle tariffe sulle rotte interessate, sia per la clientela affari, sia per quella "turistica"). Non risultando dimostrato alcun miglioramento nelle condizioni di offerta che avesse per effetto un beneficio per i consumatori, ogni valutazione in merito all'indispensabilità delle restrizioni è apparsa superflua.

L'Autorità ha quindi ritenuto che l'intesa intervenuta fra le società Alitalia e Meridiana avesse per oggetto e per effetto di impedire in maniera consistente la

concorrenza, in violazione del divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, e ha rigettato la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

ALITALIA-MINERVA AIRLINES

Sempre nel gennaio 1999, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Minerva Airlines, a seguito della notifica, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, di un accordo commerciale stipulato tra i due vettori. Anche in questo caso, come in quello precedente, in subordine all'accertamento del carattere non restrittivo dell'intesa veniva richiesta un'autorizzazione in deroga.

L'oggetto dell'intesa tra Alitalia e Minerva riguardava il coordinamento tra i due vettori dei servizi aerei di linea su tutte le rotte (27, per la quasi totalità nazionali) operate da Minerva conferendo a quest'ultima il marchio di Alitalia, nonché il suo supporto in termini di struttura di distribuzione, secondo le caratteristiche tipiche del *franchising* tra vettori aerei. I voli di tale rete aggregata sarebbero stati commercializzati e pubblicizzati con denominazione AZ ed era prevista la possibilità che alcune tratte fossero operate in *code sharing*.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dall'accordo notificato sono state ritenute singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Come nel caso Alitalia-Meridiana, solo per quelle che collegano l'aeroporto di Malpensa si è proceduto a una valutazione in base all'approccio *origin-destination*.

Non operando Alitalia e Minerva sulle stesse rotte, l'accordo in esame non è stato ritenuto atto a restringere significativamente la concorrenza effettiva. Il fatto che l'accordo di *franchising* riguardasse l'intera area di operatività di Minerva e determinasse un'integrazione della struttura tariffaria di quest'ultima con quella di Alitalia è stato ritenuto tale da comportare, invece, l'eliminazione della concorrenza potenziale fra Alitalia e Minerva sui singoli mercati interessati. Minerva, infatti, deve ritenersi uno dei pochi vettori nazionali in grado di svolgere un'attiva concorrenza nei confronti di Alitalia sui collegamenti *point-to-point* di medio volume di traffico. Tale effetto restrittivo è apparso rafforzato dalla durata illimitata dell'accordo e dal fatto che esso coinvolgesse tutte le risorse disponibili di Minerva.

Poiché il passeggero, per la natura stessa della formula del franchising, percepisce il servizio come operato da Alitalia, l'Autorità ha ritenuto che, con l'intesa notificata, Alitalia estendesse ovvero consolidasse la sua presenza, attraverso il suo marchio e la sua rete distributiva, su 27 rotte. In modo particolare, l'Autorità ha evidenziato come l'intesa risultasse idonea a elevare le barriere all'entrata sulle rotte nazionali, in quanto l'estensione della presenza di Alitalia su rotte minori può scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti sulle stesse, nonché su altre rotte nazionali. Un ingresso stabile sui collegamenti *point-to-point* è, infatti, praticabile solamente per i vettori regionali collegati con alleanze assai strette con le compagnie maggiori, tenuto anche conto del programma di "fidelizzazione" dei passeggeri di Alitalia.

Per i collegamenti *origin-destination*, l'intesa notificata è risultata determinare una restrizione della concorrenza limitatamente a due rotte (Perugia-Malpensa ed Alghero-Malpensa).

In ragione di quanto sopra esposto, l'Autorità ha giudicato che l'intesa intervenuta fra Alitalia e Minerva avesse per oggetto di impedire in maniera consistente la concorrenza in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Per quanto riguarda la richiesta di esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, l'Autorità ha ritenuto che le parti avessero fornito elementi idonei a ritenerne sussistenti i requisiti, in quanto sono stati rilevati vantaggi in termini sia di costo che di ampliamento dell'offerta, riconducibili all'intesa notificata, che sono stati, almeno in parte, trasferiti ai consumatori. L'intesa, infatti, ha dato luogo all'apertura di dieci nuovi collegamenti diretti, in precedenza non operati da alcun vettore, a un seppur contenuto aumento dell'offerta sulle rotte già operate a seguito della creazione di nuove frequenze, e a riduzioni delle tariffe su alcune rotte (Firenze-Malpensa e Perugia-Malpensa). Inoltre, Minerva ha fornito elementi comprovanti la riduzione del prezzo in media pagato dai consumatori almeno su altre tre rotte, grazie ai risparmi di costo realizzati in virtù dell'intesa.

In merito all'indispensabilità dell'intesa per l'ingresso e la permanenza sul mercato di Minerva, le parti hanno sostenuto che l'accordo di *franchising*, tramite la condivisione dei costi fissi e lo sfruttamento del marchio e della reputazione del vettore

già affermato, avrebbe consentito a Minerva l'avviamento sul mercato, per il periodo necessario al recupero degli investimenti effettuati e per acquisire una reputazione che potesse poi essere utilizzata anche autonomamente. Inoltre, l'accordo di *franchising* era necessario per Alitalia al fine di potere esercitare le rotte incluse nell'accordo, rotte che altrimenti non garantirebbero un pareggio economico per i limitati volumi di traffico e per le maggiori dimensioni dei propri aeromobili.

Inoltre, l'assenza di limitazioni nel numero degli *slot* negli aeroporti interessati faceva sì che rimanesse possibile l'ingresso di nuovi concorrenti anche sulle rotte in cui Alitalia e Minerva erano attualmente gli unici operatori, mentre la limitata durata dell'esenzione richiesta (tre anni) rendeva non impraticabile a medio termine un aumento della concorrenza effettiva, e, comunque, una pressione concorrenziale da parte dei vettori potenziali entranti. Inoltre, al termine di tale periodo, Minerva avrebbe potuto disporre di una reputazione commerciale tale da consentirle di operare autonomamente e/o di allearsi con altri vettori. In ragione di ciò si è ritenuto che l'accordo non determinasse l'eliminazione della concorrenza nei mercati interessati.

L'Autorità ha, pertanto, deciso di autorizzare ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 l'intesa fino al 31 gennaio 2001. Il periodo di tre anni (pari alla durata minima contrattuale dell'accordo) era stato indicato da Minerva come il minimo necessario per il recupero degli investimenti sostenuti per adeguare il proprio servizio agli standard richiesti da Alitalia e per la piena realizzazione dei benefici indicati.

SEGNALAZIONE SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI AEROPORTI

Con una segnalazione del luglio 1998 al Ministro dei Trasporti e al Ministro dell'Ambiente, l'Autorità ha evidenziato come alcune previsioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1997, n. 496, ossia il regolamento di esecuzione relativo alla disciplina dell'inquinamento acustico derivante dal traffico aereo, possano produrre una ingiustificata restrizione della concorrenza tra aeroporti, in modo particolare con riferimento al traffico merci per via aerea.

L'articolo 5 del decreto contiene infatti una deroga al divieto di volo notturno dalle ore 23,00 alle 6,00 in favore degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa. L'Autorità ha sottolineato che tale deroga appare idonea a produrre un'ingiustificata discriminazione tra aeroporti. I criteri di individuazione degli aeroporti

esentati dal divieto di volo notturno non sono sembrati in linea con quanto disposto dalla legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 sull'inquinamento acustico, né risultava che la classificazione degli aeroporti in base alla rumorosità, così come prevista dal decreto del Ministero dell'Ambiente emanato in data 31 ottobre 1997, sia stata utilizzata come base per la determinazione degli aeroporti su cui consentire voli notturni.

Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità ha evidenziato che i flussi di traffico merci possono originare da, o confluire in, un'area più vasta di quella del bacino d'utenza dei passeggeri di un singolo aeroporto. Le merci trasportate per via aerea provengono, infatti, spesso da aree geografiche significativamente diverse da quella in cui è situato l'aeroporto. Dal punto di vista del trasporto merci per via aerea appare quindi sussistere una sostituibilità tra aeroporti, quanto meno all'interno della stessa area geografica (Nord, Centro, Sud), con la conseguenza che, poiché una parte considerevole del traffico merci, soprattutto quello diretto a destinazioni intercontinentali, si svolge nelle ore notturne, una deroga alla limitazione del traffico aereo notturno per alcuni aeroporti può tradursi in un ingiustificato vantaggio di questi ultimi a sfavore di potenziali concorrenti.

L'Autorità ha, pertanto, auspicato che eventuali deroghe al divieto di volo notturno, proporzionali all'obiettivo di contenimento dell'inquinamento acustico, siano stabilite con criteri oggettivi, pertinenti e non discriminatori.

PARERE SULLE MISURE TEMPORANEE DI RIPARTIZIONE DEL TRAFFICO AEREO TRA GLI AEROPORTI DI LINATE E MALPENSA

Con una segnalazione dell'ottobre 1998, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio e al Ministro dei Trasporti, l'Autorità ha inteso evidenziare come le disposizioni contenute nel decreto del Ministro dei Trasporti del 9 ottobre 1998 sulla ripartizione del traffico aereo tra Malpensa e Linate fossero idonee a determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali sulla rotta Linate-Roma, che costituisce la rotta di maggior rilievo in ambito nazionale.

Tale decreto prevedeva la possibilità per i vettori comunitari operanti a Linate di mantenere in tale aeroporto il 34% delle frequenze giornaliere effettuate nella precedente stagione, trasferendo all'aeroporto di Malpensa i voli residui. Successivamente al completamento delle opere infrastrutturali indicate nello stesso

decreto, dall'aeroporto di Linate potranno essere effettuati soltanto i voli tra Milano ed altre città che abbiano registrato nell'anno precedente un volume annuo di passeggeri di almeno 2 milioni di passeggeri ovvero una media di 1.750.000 passeggeri nell'ultimo triennio. In conseguenza dei consolidati flussi di traffico da e verso Linate, questo implicherebbe la permanenza sullo scalo milanese della sola tratta Milano-Roma.

Ai fini della segnalazione, è stato rilevato che gli aeroporti di Linate e Malpensa non fanno parte di un unico mercato, in considerazione della diversa distanza dal centro cittadino, del maggiore tempo necessario per il trasporto e del diverso costo per il passeggero.

Sulla rotta Linate-Roma il nuovo decreto determina un rafforzamento della posizione dominante di Alitalia, che mantiene la possibilità di scegliere discrezionalmente di quanto variare ed eventualmente aumentare la sua offerta, laddove il suo concorrente è addirittura costretto a diminuirla. Alitalia, infatti, operava prima dell'entrata in vigore del decreto con numerosi voli da Linate per varie destinazioni, e avrebbe potuto concentrare, avvalendosi della quota del 34%, tutti i voli sulla Linate-Roma, incrementando il proprio numero di voli sulla rotta anche del 50%. Invece, il principale concorrente su tale tratta, Air One, operava da Linate soprattutto voli per Roma, per cui avrebbe dovuto diminuire la propria offerta sulla rotta. La posizione dominante di Alitalia risultava ulteriormente consolidata dalla totale assenza di concorrenza potenziale sulla rotta, poiché in base al decreto tutti i nuovi voli da e per Milano dovrebbero operare da Malpensa.

L'Autorità ha sottolineato, pertanto, che il decreto introduceva una regolamentazione favorevole all'impresa in posizione dominante, contribuendo al suo rafforzamento a scapito dell'attuale unico concorrente ed impedendo l'ingresso di altri operatori sul mercato. Considerata la frequenza con cui viene utilizzata la rotta Milano-Roma, la norma appariva in grado di generare rilevanti danni ai consumatori, nonostante la sua natura transitoria, essendo verosimile che l'indebolimento dell'unico concorrente e la sua possibile uscita dal mercato potessero avere effetti oltre la scadenza del decreto.

L'Autorità ha infine auspicato, al fine di ripristinare sulla rotta Linate-Roma un sufficiente grado di concorrenza, da un lato la rimozione dei vincoli che limitano l'offerta dei vettori che hanno iniziato i collegamenti su tale rotta dopo la liberalizzazione del trasporto aereo prevista dal Regolamento CEE n. 2408/92 e dei

vettori che intendono iniziarli, dall'altro la previsione della possibilità per i vettori così individuati di operare su altre tratte nazionali in partenza da Linate. Ciò eviterebbe che il vettore in posizione dominante risulti, di fatto, l'unico a poter operare su tali tratte e garantirebbe una maggiore tutela dei consumatori, in una fase di difficili ed inadeguati collegamenti tra il centro di Milano e lo scalo di Malpensa.

TRASPORTI FERROVIARI

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha avviato un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per verificare presunti abusi di posizione dominante da parte di Ferrovie dello Stato in mercati contigui a quello della trazione ferroviaria (CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIA DELLO STATO). Con riferimento all'evoluzione normativa, è stato emanato un parere sulla normativa di recepimento della direttiva comunitaria 'quadro' relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 91/440/CEE RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE).

CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO STATO

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa per accertare presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90, consistenti nell'imporre condizioni contrattuali discriminatorie nell'offerta dei servizi di trazione ferroviaria, in grado di distorcere la concorrenza tra gli operatori attivi nel mercato del trasporto intermodale di container. Più in particolare, Ferrovie dello Stato avrebbe predisposto negli ultimi anni un sistema di tariffe, sconti, ristorni e penali volto a favorire la società controllata Italcontainer Spa, la cui quota è passata dal 22,7% nel 1995 a oltre il 40% nel 1998, al fine di estendere la posizione dominante detenuta nel mercato della trazione ferroviaria anche in quello del trasporto combinato di container. Distorsioni concorrenziali connesse al trattamento di favore, da parte di

Ferrovie dello Stato, di società controllate rispetto a imprese concorrenti erano già state riscontrate in passato dall'Autorità²⁴.

Nel corso dell'istruttoria, sono emersi nuovi elementi che hanno evidenziato come i comportamenti discriminatori posti in essere da Ferrovie dello Stato nell'offerta del servizio di trazione ferroviaria apparentemente si estendano anche al mercato del trasporto combinato di casse mobili. In particolare Ferrovie dello Stato avrebbe accordato particolari privilegi a Cemat Spa, società partecipata al 34% attraverso la società FS Cargo, operante in tale mercato. Infine, dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento è emerso che Ferrovie dello Stato avrebbe accordato condizioni particolarmente favorevoli a Cemat (che detiene la gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS) anche nel mercato dei terminali. Per tali ragioni, nel marzo 1999, l'Autorità ha deliberato di ampliare l'oggetto del procedimento istruttorio, contestando la presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 con riferimento, oltre che ai mercati dei servizi di trazione ferroviaria e del trasporto combinato di container, a quelli del trasporto combinato di casse mobili e della gestione dei terminali.

*PARERE SULLO SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA N. 91/440/CEE
RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE*

Con una segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22, effettuata nel giugno 1998, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute nello schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, approvato dal Consiglio dei Ministri, in prima lettura, il 27 marzo 1998. Lo schema di regolamento si proponeva di "disciplinare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite in Italia" e di "garantire il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria". Conformemente a quanto previsto dalla direttiva comunitaria, esso era esplicitamente ispirato ai principi dell'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, del risanamento della struttura finanziaria delle imprese ferroviarie, della separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia e, infine, della libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per

²⁴ Cfr. in particolare la decisione del 1993, in materia di abuso di posizione dominante, FREMURA-FERROVIE DELLO STATO.

ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sottolineato che l'introduzione di un più elevato grado di concorrenza nel settore ferroviario richiede una piena attuazione del principio della separazione tra la gestione dell'infrastruttura e i servizi di trasporto, nonché un'effettiva garanzia dei diritti di accesso alla rete ferroviaria a favore di nuovi operatori. In questo contesto, l'effettiva portata del recepimento della direttiva "quadro" 91/440/CEE sarebbe dipesa in larga misura dai successivi provvedimenti che avrebbero dovuto essere adottati in attuazione delle direttive 95/18/CEE e 95/19/CEE, relative, rispettivamente, al rilascio delle licenze per lo svolgimento dell'attività di trasporto alle imprese ferroviarie e alla ripartizione della capacità infrastrutturale.

Per quanto concerne la questione della separazione tra la gestione della rete ferroviaria e l'offerta di servizi di trasporto, l'Autorità ha osservato che lo schema di regolamento recepiva l'obbligo di separazione imposto dalla direttiva 91/440/CEE, limitandosi a prevedere soltanto la separazione contabile, ovvero, tra i percorsi indicati, quello che comporta il minor grado di separazione possibile. La separazione contabile, peraltro, non è uno strumento idoneo, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della libera concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione effettiva delle due attività. L'Autorità ha pertanto auspicato una rapida riorganizzazione del sistema ferroviario, da attuare attraverso una separazione sia sotto il profilo giuridico che proprietario, dell'attività di gestione della rete da quella di erogazione dei servizi. Nel trasporto merci, in particolare, dove non sono presenti obblighi derivanti da esigenze di servizio pubblico e i vantaggi in termini di una struttura verticalmente integrata sono più limitati, una separazione effettiva favorirebbe una reale apertura del mercato alle dinamiche concorrenziali.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla garanzia dei diritti di accesso alla rete, nella segnalazione è stato auspicato che il recepimento delle direttive 95/18/CEE e 95/19/CEE avvenisse in tempi brevi, sia per la completezza della disciplina di settore, sia per ridurre al minimo la vigenza del periodo transitorio.

Comunque, è stata evidenziata la scarsa chiarezza dello schema di regolamento in merito all'individuazione dell'ente deputato all'assegnazione delle tracce orarie. A

tale proposito, l'Autorità ha osservato come l'eventuale affidamento di tale compito all'attuale monopolista o a un organismo da questo controllato risulterebbe inappropriato sotto il profilo concorrenziale. L'organismo preposto alla assegnazione delle tracce orarie dovrebbe presentare un carattere di terzietà o, comunque, dovrebbe sussistere al suo interno un bilanciamento degli interessi di tutti i soggetti potenzialmente interessati ad avere accesso alla rete. Solo la presenza di un organismo indipendente, infatti, appare in grado di garantire che l'allocazione della capacità infrastrutturale avvenga in modo equo e non discriminatorio.

L'Autorità ha sostenuto, inoltre, la necessità che i requisiti e le procedure per il rilascio delle licenze per l'espletamento dei servizi di trasporto siano formulati in modo da non ostacolare ingiustificatamente l'accesso al mercato. Per le stesse ragioni è stata sottolineata l'esigenza di affidare il compito del rilascio del certificato di sicurezza, il cui obiettivo è permettere l'accesso alla rete soltanto ai soggetti in grado di offrire un servizio che rispetti adeguati principi di sicurezza e affidabilità, a un organismo indipendente.

Infine, è stato auspicato che i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso all'infrastruttura siano formulati in modo tale da non consentire alcun tipo di discriminazione tra i soggetti che hanno diritto ad accedere alla rete.

Il regolamento è stato definitivamente approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277. Recentemente, il 9 marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato un regolamento che recepisce le direttive comunitarie 95/18 e 95/19. I suggerimenti espressi dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998 non risultano essere stati accolti.

ATTIVITÀ AUSILIARIE AL TRASPORTO

PARERE SULLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Nel maggio 1998 l'Autorità ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 al Presidente dell'Anas e al Ministro dei Lavori Pubblici in merito all'avvenuta proroga ventennale della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali a favore della società Autostrade Spa e alla volontà manifestata da parte dell'Anas di

procedere allo stesso modo per quanto riguarda le altre società titolari di concessioni autostradali.

In linea generale l'Autorità ha auspicato che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica. La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure di questo tipo.

E' stato inoltre osservato come là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possano essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l'introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi e il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie è stato rilevato che non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità tale da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se congegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all'estensione della rete stessa.

L'Autorità ha auspicato che di queste considerazioni generali si tenesse conto sia in relazione alla proroga di venti anni concessa alla società Autostrade Spa, al fine di evitare ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50% della rete, sia in relazione alle proroghe che l'Anas intende concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'ente di gestione. In quest'ultimo caso, bandendo gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte la cui base d'asta avesse come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie, e la cui durata fosse analoga a quella che Anas avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga, l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie avrebbe potuto essere conciliata con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

TELECOMUNICAZIONI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

Il 1° gennaio 1998 ha rappresentato, con la fine del monopolio per i servizi di telefonia vocale, l'ultima importante tappa del processo di progressiva liberalizzazione iniziato dalla Commissione Ce nel 1987. Nel settore delle telecomunicazioni il passaggio da un sistema ispirato alla riserva statale a un regime di concorrenza richiede in una fase iniziale un attivo intervento pubblico volto a creare i presupposti di un contesto concorrenziale. L'esigenza di vigilare sul rispetto delle numerose prescrizioni normative necessarie alla creazione di un mercato competitivo ha trovato risposta, in Italia, nella creazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che nel 1998, con l'approvazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento, ha raggiunto la piena operatività²⁵. I primi interventi della nuova Autorità in materia di offerta di circuiti diretti e di condizioni di interconnessione, adottati sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, hanno costituito tappe importanti nel processo di liberalizzazione²⁶.

Nel corso dell'anno, sono state trasposte nell'ordinamento interno alcune importanti misure di armonizzazione emanate a livello comunitario. Si segnala, in particolare, il decreto ministeriale 23 aprile 1998 in materia di interconnessione che ha stabilito condizioni volte ad assicurare alle imprese nuove entranti un diritto di accesso alla rete a condizioni eque e non discriminatorie²⁷. In un quadro caratterizzato dalla scarsità di infrastrutture alternative, è evidente l'importanza dell'accesso alla rete del gestore in posizione dominante per lo sviluppo della concorrenza nel settore.

Il mutato scenario competitivo impone un ripensamento della nozione di pubblica utilità e la ridefinizione dell'obbligo della prestazione del servizio universale finora sopportato esclusivamente dall'operatore ex-monopolista. Un importante

²⁵ Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 16 giugno 1998, Gazzetta Ufficiale 22 luglio 1998, n. 128.

²⁶ Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 28 ottobre 1998, Gazzetta Ufficiale 10 novembre 1998, n. 263; deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 novembre 1998, Gazzetta Ufficiale 11 dicembre 1998, n. 289.

²⁷ Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 10 giugno 1998, n. 133.

sviluppo in tal senso si è registrato con l'adozione del decreto ministeriale 10 marzo 1998, in materia di servizio universale²⁸. Tale provvedimento dispone l'istituzione di un apposito fondo al quale dovranno contribuire, sulla base di un criterio di ripartizione dei costi indicato nel decreto stesso, gli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione; è stata espressamente prevista la possibilità che in una prima fase i nuovi entranti sul mercato non debbano concorrere al finanziamento di tali costi.

La nuova normativa di settore non ha mancato di sortire i suoi effetti incoraggiando l'entrata di numerosi e qualificati operatori nei vari mercati dei servizi di telecomunicazione. All'inizio del 1999, secondo i dati del Ministero delle Comunicazioni, erano state assegnate 39 licenze per l'installazione di reti di telecomunicazione per la prestazione del servizio di telefonia e per la fornitura del servizio di rete. Molti operatori sembrano concentrarsi in ambito locale mirando soprattutto a una clientela di tipo "affari". Tuttavia, è aumentata anche l'offerta di servizi di telefonia cosiddetta di base all'utenza residenziale.

L'ingresso di tre operatori in grado di offrire servizi di telefonia vocale su tutto il territorio nazionale si è già tradotto in una riduzione nei prezzi delle chiamate interurbane, internazionali e dirette a telefoni cellulari, stimolando altresì l'operatore dominante a offrire condizioni vantaggiose sulla telefonia locale. L'ambito più dinamico rimane comunque il settore della telefonia mobile in cui è presente da marzo un nuovo operatore, a seguito dell'assegnazione della terza licenza per la prestazione del servizio radiomobile su standard DCS 1800. Gli sviluppi in corso stanno dando ulteriore impulso a un mercato già in forte espansione, che si conferma come il più importante nel panorama europeo²⁹; al riguardo, l'Autorità ha ripetutamente auspicato, nell'esercizio della propria attività consultiva, che venga consentito l'ingresso sul mercato al maggior numero di operatori compatibile con le frequenze disponibili, anche attraverso l'ampliamento delle assegnazioni di frequenze a favore dello standard DCS e il ricorso a

²⁸ Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 14 maggio 1998, n. 110. In merito a questo decreto, come a quello in materia di interconnessione precedentemente menzionato, l'Autorità garante ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90. Tali pareri sono sintetizzati nella Relazione dello scorso anno (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE).

²⁹ Commissione CE, Quarta relazione sull'attuazione di un pacchetto normativo per le telecomunicazioni, COM (1998) 594 def.

sistemi di incentivi volti a premiare i sistemi e gli operatori più efficienti nell'utilizzo di questa risorsa scarsa.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra Telecom e Seat, con effetti nei mercati, quale quello dell'annuaristica, in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo di dati sugli abbonati telefonici (PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI). Sono state inoltre avviate due procedure istruttorie per accertare un presunto abuso di posizione dominante da parte di Telecom riguardo alla fornitura dei servizi di accesso a Internet e eventuali intese restrittive della concorrenza tra Tim e Omnitel in relazione ai servizi di telefonia mobile (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE). Infine, è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Infostrada per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE).

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999 l'Autorità ha espresso vari pareri, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alle amministrazioni competenti, riguardanti in particolare le modalità di gara per il rilascio delle licenze per il servizio radiomobile pubblico di comunicazione su standard DCS 1800 e le condizioni a cui Telecom deve fornire circuiti diretti, pacchetti tariffari per il traffico voce e l'interconnessione alla propria rete (DISCIPLINARE DELLA GARA PER IL RILASCIO DI UNA LICENZA INDIVIDUALE PER IL SERVIZIO RADIOMOBILE PUBBLICO DI COMUNICAZIONE NUMERICO DCS 1800; NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI E DI PACCHETTI TARIFFARI PER IL TRAFFICO VOCE; SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA).

PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI

Nel maggio 1998 l'Autorità ha deliberato, al termine di una procedura istruttoria, che i contratti intercorrenti tra le società Telecom Spa e Seat Spa relativi alla distribuzione congiunta degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, al confezionamento delle medesime pubblicazioni, nonché alla categorizzazione dei dati sugli abbonati appartenenti all'utenza affari, costituivano intese vietate ai sensi

dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto avevano l'effetto di restringere in maniera consistente la concorrenza.

Seat sino al 1996 era una divisione operativa di Stet-Società Finanziaria Telefonica Spa (ora Telecom Italia). Successivamente alla trasformazione di Seat in società, il suo controllo è stato ceduto a Ottobi Spa, a sua volta controllata da una società alla cui compagine azionaria partecipa anche Telecom, con una quota del 20%. L'Autorità era già intervenuta, nel 1995, nei confronti di Telecom e della sua divisione Seat considerando in violazione del divieto di abuso di posizione dominante comportamenti volti ad ostacolare la concorrenza nella fornitura di prodotti o servizi basati sulle informazioni relative agli abbonati al servizio telefonico. La nuova istruttoria è stata avviata per appurare se i contratti in essere tra Telecom e Seat, ormai privatizzata, fossero in grado di alterare le normali dinamiche concorrenziali attribuendo a Seat ingiustificati vantaggi competitivi.

L'Autorità ha rilevato che i contratti aventi ad oggetto la distribuzione congiunta e il confezionamento degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle determinavano per Seat significativi vantaggi di costo rispetto ai concorrenti. Inoltre, la distribuzione congiunta consentiva a Seat di beneficiare dell'associazione tra il proprio prodotto tipicamente commerciale (Pagine Gialle) e un prodotto (elenchi telefonici) dotato di caratteristiche di ufficialità, in quanto realizzato in ottemperanza alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, nell'interesse generale degli utenti all'informazione. Più in particolare, la distribuzione congiunta delle Pagine Gialle con gli elenchi telefonici contribuiva a connotare le prime come particolarmente affidabili e conferiva loro un sostanziale vantaggio in termini di reputazione, consolidando in tal modo la posizione commerciale del prodotto di Seat.

L'istruttoria ha inoltre consentito di verificare che i dati relativi all'utenza affari contenenti le informazioni circa le attività professionali degli utenti del servizio telefonico, acquisite da Telecom al momento della sottoscrizione dell'abbonamento, venivano ceduti solo a Seat, opportunamente classificati in base a un indice predisposto da quest'ultima società. La situazione di privilegio di Seat era confermata dalla circostanza che la società concorrente Pagine Italia, che alla pari di Seat necessitava delle informazioni relative alle attività economiche degli utenti per realizzare il proprio annuario, era riuscita a ottenere da Telecom, oltre ai dati anagrafici degli abbonati, ulteriori dati sull'attività economica solo a seguito dell'avvio del procedimento

istruttorio da parte dell'Autorità. I dati forniti, comunque, per espressa affermazione di Telecom, avevano carattere di genericità e non erano pienamente affidabili, in quanto non sempre riguardavano l'attività economica dell'utenza.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che i contratti tra Telecom e Seat aventi a oggetto la distribuzione e il confezionamento congiunto degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, nonché la categorizzazione dei dati sull'utenza affari, configurassero intese tali da alterare significativamente, a vantaggio di Seat, la concorrenza nel mercato dell'annuaristica e in tutti i mercati in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo dei dati sugli abbonati.

ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM

Nel luglio 1998 l'Autorità ha avviato, a seguito di una denuncia dell'Associazione Italiana Internet Provider, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività agli Internet Service Provider e della fornitura di collegamenti via PSTN e ISDN all'utente finale.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi TIN e Interbusiness, detiene una posizione di preminenza nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestisce inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed è il principale fornitore di infrastrutture di rete per gli Internet Service Provider suoi concorrenti.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardano in particolare la presunta applicazione di prezzi predatori nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e all'utenza affari, l'applicazione di condizioni discriminatorie nell'offerta di connettività agli Internet Service Provider concorrenti, nonché l'eventuale sfruttamento illegittimo di vantaggi concorrenziali derivanti dalla posizione dominante detenuta da Telecom Italia nei mercati a monte della telefonia fissa e delle infrastrutture pubbliche commutate. Inoltre, tra i comportamenti denunciati vi è anche il mancato rispetto degli impegni assunti da Telecom in relazione alla concentrazione TELECOM ITALIA-VIDEO ON LINE, sulla cui base l'Autorità aveva deliberato di non avviare l'istruttoria in merito all'operazione. L'eventuale mancato

rispetto di tali impegni potrebbe comportare l'applicazione dell'articolo 16, comma 7, della legge n. 287/90. Infine, va osservato che nel corso dell'istruttoria la società Telecom Italia ha posto in essere ulteriori comportamenti che potrebbero assumere specifica rilevanza in relazione alle presunte fattispecie abusive oggetto del procedimento, consistenti nell'offerta agli abbonati del proprio servizio TIN di modalità di accesso a Internet a tariffa telefonica urbana, indipendentemente dall'origine geografica della chiamata, rimanendo a carico di TIN il costo relativo all'eventuale tratta interurbana della chiamata.

TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Mobile Spa e Omnitel Pronto Italia Spa, volto a verificare l'esistenza di intese lesive della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione mobile. Le due società avevano infatti contestualmente applicato nuove condizioni di offerta, per le chiamate originate dalla rete telefonica pubblica di Telecom Italia e terminate sulle rispettive reti mobili, che risultavano identiche per tipologia di utenza mobile e per fasce orarie, nonché con riguardo all'importo addebitato alla risposta. Più in generale, è stato riscontrato che le condizioni economiche dei servizi offerti agli utenti finali nonché quelle dei servizi offerti ad altri operatori di telecomunicazione dalle due società Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia presentavano spesso caratteristiche simili.

L'istruttoria è volta a verificare se la fissazione, da parte delle due società, di analoghe condizioni economiche per i diversi servizi offerti agli utenti finali e ad altri operatori di telecomunicazioni sia il risultato di intese, concluse nella forma di accordi o pratiche concordate, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

INFOSTRADA-ITALIA ON LINE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti della società Infostrada Spa per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria a causa dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, dell'operazione di acquisizione del controllo dell'impresa Italia On Line Spa. L'operazione, consistente nell'acquisizione da parte di Infostrada Spa dell'intero capitale sociale di Italia On Line, a seguito della cessione delle azioni da parte della società Olivetti Telemedia Spa, è stata tardivamente

notificata dalla stessa Infostrada. Infatti, in base al contratto stipulato il 2 ottobre 1998 tra le parti, il trasferimento delle azioni è avvenuto il 31 ottobre; la comunicazione dell'operazione all'Autorità è stata tuttavia effettuata solo in data 23 dicembre.

PARERE SUL DISCIPLINARE DELLA GARA PER IL RILASCIO DI UNA LICENZA INDIVIDUALE PER IL SERVIZIO RADIOMOBILE PUBBLICO DI COMUNICAZIONE NUMERICO DCS 1800

Nel marzo 1998, su richiesta del Comitato dei Ministri istituito ai sensi della legge 1° luglio 1997 al fine di coordinare le procedure di gara per il rilascio di licenze individuali per l'esercizio del servizio radiomobile DCS 1800, l'Autorità aveva espresso un parere riguardo allo "Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali" e allo "Schema di bando per la selezione dei soggetti idonei a partecipare alla gara"³⁰. Nell'aprile 1998 l'Autorità, sempre su richiesta del Comitato dei Ministri, ha reso un ulteriore parere sulla materia, con particolare riferimento al contenuto del Disciplinare di gara in base al quale sarebbero state valutate le offerte delle diverse imprese partecipanti.

Nel parere, l'Autorità ha anzitutto ricordato gli elementi necessari per uno sviluppo pienamente concorrenziale dei mercati della telefonia mobile già individuati nel suo precedente parere del marzo 1998, vale a dire l'opportunità dell'immediato rilascio di due licenze nazionali per il servizio DCS 1800, nonché la necessità di eliminare le restrizioni esistenti alla disponibilità delle frequenze radioelettriche in banda 1800 MHz e di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze in banda 900 MHz, attualmente destinate alla fornitura di servizi radiomobili su standard analogico TACS, che privilegia i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. E' stata inoltre ribadita l'opportunità dell'introduzione di meccanismi di contribuzione per l'assegnazione delle radiofrequenze finalizzati all'ottimale allocazione delle risorse scarse dello spettro radioelettrico e la necessità del ricorso a misure asimmetriche proconcorrenziali, dirette in particolare ad accorciare i tempi dell'effettivo avvio commerciale del servizio per i nuovi entranti.

³⁰ Il parere, in materia di CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI, richiesto conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 1997, è sintetizzato nella Relazione dello scorso anno.

Preso atto del fatto che il testo definitivo dello "Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali" si discostava dagli auspici espressi in marzo dall'Autorità, in particolare nel procrastinare una ulteriore licitazione per una quarta licenza sul mercato e nel prevedere un diverso meccanismo, rispetto a quanto suggerito, in relazione alle misure asimmetriche previste per la licitazione, nel parere reso in merito al testo del Disciplinare di gara l'Autorità ha fornito alcune ulteriori indicazioni volte a salvaguardare l'efficienza e la trasparenza della gara. In particolare, è stata ravvisata la necessità di: procedere a una riduzione dei numerosi e complessi elementi informativi richiesti alle imprese; identificare pochi e chiari criteri, oggettivamente quantificabili, che consentano di ridurre al massimo la discrezionalità del processo di valutazione; comunicare preventivamente alle imprese partecipanti i criteri di valutazione. Nel parere è stata anche fatta menzione della possibilità di una successiva escussione del *performance bond* o di una revoca della licenza nei casi di eventuale mancata corrispondenza dei comportamenti successivamente adottati rispetto agli impegni assunti in sede di presentazione dell'offerta.

PARERE SULLE NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI E DI PACCHETTI TARIFFARI PER IL TRAFFICO VOCE

Nel settembre 1998, su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità ha espresso un parere in merito ad alcune proposte presentate da Telecom Italia relative alle condizioni economiche a cui l'impresa intendeva offrire sul mercato circuiti diretti nonché alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale. Tenuto conto dell'avvenuto mutamento del quadro regolamentare italiano nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha ritenuto di dover formulare le proprie osservazioni sulla materia tanto al Ministero richiedente quanto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, divenuta pienamente operativa a partire dal luglio 1998³¹ e, pertanto, competente in materia di disciplina delle condizioni economiche di offerta dei servizi di telecomunicazioni.

Nel merito l'Autorità ha sottolineato che, alla luce della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, tanto il servizio di telefonia pubblica fissa quanto la

³¹ Il 22 luglio 1998 sono stati infatti pubblicati, sul supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti i regolamenti organizzativi nell'ambito dei quali risultano disciplinati gli aspetti di trasferimento delle funzioni dal Ministero delle Comunicazioni alla nuova Autorità.

fornitura di linee affittate dovrebbero essere offerti nel rispetto dei criteri di carattere generale stabiliti per i servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481/95, quali la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti. In particolare, l'Autorità ha ricordato che l'offerta di circuiti diretti, indispensabili ai nuovi operatori di telecomunicazioni per fornire i propri servizi, rappresenta ancora oggi un'attività svolta in condizioni di monopolio di fatto da parte di Telecom Italia. E' stata pertanto fatta presente l'opportunità che la definizione delle condizioni economiche dell'offerta di circuiti diretti sia basata sui principi di trasparenza, obiettività e orientamento ai costi, evitando l'imposizione di prezzi eccessivamente elevati da parte dell'operatore dominante e prevedendo meccanismi che incentivino l'efficienza produttiva dei gestori delle reti nazionali nell'offerta di infrastrutture di rete.

Per quanto concerne la proposta avanzata da Telecom Italia relativa alle condizioni di offerta di alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale, a una prima analisi l'Autorità ha osservato che in alcuni casi sembravano determinarsi, in particolare per l'utenza affari, consistenti riduzioni tariffarie di carattere generalizzato; in altri casi, tanto per l'utenza affari che per quella residenziale, le nuove tariffe comportavano un collegamento tra traffico internazionale, extraurbano ed urbano, dando luogo a un effetto di *bundling*. Nell'attuale fase di avvio dell'effettiva liberalizzazione dei servizi di telefonia vocale, l'applicazione da parte dell'operatore in posizione dominante di sconti consistenti per determinate categorie di utenza o di sconti basati sul collegamento fra diverse tipologie di traffico può risultare idonea a ostacolare l'entrata di nuovi operatori, anche eventualmente più efficienti dell'operatore in posizione dominante. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'eventuale autorizzazione delle nuove condizioni economiche proposte da Telecom Italia per l'offerta di circuiti diretti e dei nuovi sconti tariffari per i servizi di telefonia vocale debba necessariamente basarsi su di una preliminare e sistematica analisi del loro impatto sia sulla struttura generale delle tariffe dei servizi di comunicazione, compresa la telefonia vocale e l'offerta di linee dedicate, sia sulle condizioni tecniche ed economiche di interconnessione alla rete pubblica commutata.

PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA

Nel novembre 1998 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato lo schema di provvedimento

riguardante la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, richiedendo un parere, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318 e dell'articolo 14, comma 8, del decreto ministeriale 23 aprile 1998, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

Nel parere, l'Autorità garante ha in linea generale espresso il proprio consenso riguardo alle modifiche apportate dall'Autorità di regolamentazione rispetto alla proposta originaria di Telecom Italia, volte ad attenuare l'eccessiva onerosità delle relative condizioni economiche e a rendere le condizioni di interconnessione meno discriminanti nei confronti dei nuovi operatori. E' stato inoltre osservato che lo schema di provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni appariva coerente con gli auspici espressi dall'Autorità in merito ad alcuni aspetti dell'offerta di interconnessione particolarmente rilevanti sotto il profilo concorrenziale, quali: la necessità di rendere indipendente la struttura di interconnessione dall'architettura di rete del gestore dominante; l'esigenza di assicurare la completezza dei servizi di interconnessione offerti a listino, che devono ricomprendere i servizi di interconnessione su base nazionale (doppio transito) nonché tutti i servizi accessori, supplementari e avanzati, disponibili in base alla tecnologia; una definizione delle tariffe di interconnessione orientata ai costi, o comunque coerente con le indicazioni europee in materia; una rapida introduzione a listino, anche tenuto conto della peculiarità della situazione concorrenziale italiana su base locale, del servizio di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha tuttavia ritenuto utile formulare alcuni suggerimenti di carattere specifico, al fine di assicurare una più immediata e incisiva efficacia del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In primo luogo, in relazione alle prospettate modifiche strutturali dell'offerta di interconnessione (modifica delle aree *gateway* e definizione di tariffe basate sulla distanza) e a quelle relative al passaggio a una modalità di definizione e calcolo delle tariffe di interconnessione in base alla distanza, è stata sottolineata la necessità di stabilire termini temporali certi entro i quali le innovazioni proposte, opportunamente valutate, dovranno portare alla riformulazione dell'attuale offerta di interconnessione di Telecom Italia.

In secondo luogo, pur valutando positivamente il riferimento contenuto nel provvedimento in merito all'obbligo del gestore dominante di offrire a listino i servizi di interconnessione a livello periferico e distributivo di rete, l'Autorità ha espresso la

propria perplessità sulle modalità prescelte per realizzare tali previsioni. Infatti, il periodo di nove mesi individuato per la definizione delle necessarie modalità per l'introduzione a listino del suddetto servizio risulta incoerente con l'obiettivo di evitare il mantenimento di un monopolio su base locale e di incentivare nel medio periodo l'installazione di nuove infrastrutture. L'Autorità ha così affermato la necessità, per il conseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza, dell'adozione di un termine più stringente, in modo da garantire nel più breve tempo possibile l'effettiva fruizione da parte dei nuovi entranti dei servizi di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno soffermarsi sulla questione della titolarità della tariffa fisso mobile, che era in capo, al momento in cui è stato espresso il parere, alle società di telefonia mobile relative ai destinatari della telefonata. L'Autorità, nell'auspicare che la scadenza del 1° gennaio 1999 potesse costituire l'occasione per un completo riesame dell'anomalia creata da tale sistema, ha sostenuto che le condizioni economiche del servizio offerto dovrebbero essere fissate dall'operatore dalla cui infrastruttura ha origine la chiamata, sulla base dei propri costi di rete e dei costi del servizio di interconnessione ad esso offerto dall'operatore verso il cui cliente viene terminata la chiamata.

Infine, in relazione al prezzo di interconnessione proposto dal gestore dominante, l'Autorità ha espresso il proprio apprezzamento per la scelta, compiuta dall'Autorità di regolamentazione nel provvedimento, di tenere conto dei *benchmark* comunitari per la determinazione delle tariffe di interconnessione; le tariffe indicate da Telecom Italia nell'offerta di interconnessione, infatti, sembravano presentare rispetto ai corrispondenti valori europei notevoli scostamenti in eccesso non giustificabili sulla base della documentazione contabile presentata dalla società. La stessa Autorità garante ha tuttavia osservato che, proprio in considerazione del fatto che la suddetta decisione veniva assunta in attesa sia della verifica della conformità del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile di Telecom Italia alle disposizioni di cui agli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, sia del passaggio, in prospettiva, alla metodologia contabile basata sui costi incrementali prospettici di lungo periodo, era consigliabile seguire un criterio di neutralità nell'applicare il principio di adeguamento ai valori comunitari. In questa prospettiva, sarebbe stato opportuno riferirsi al *benchmark* europeo non già imponendo un adeguamento ai valori massimi indicati in sede comunitaria, ma piuttosto individuando appropriati valori

all'interno dell'intervallo contenuto nella Raccomandazione della Commissione n. 98/195/CE per l'anno 1998 e nei suoi successivi aggiornamenti, in modo da non produrre squilibri concorrenziali a favore dell'operatore in posizione dominante o, alternativamente, dei suoi concorrenti.

SERVIZI POSTALI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore postale

Nel settore postale è stato avviato, a livello comunitario, un processo di riforma finalizzato ad ampliare progressivamente gli ambiti in cui è consentito alla concorrenza di contribuire a generare miglioramenti dell'efficienza e della qualità dei servizi offerti. La direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, contenente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio³² stabilisce i limiti massimi dell'area dei servizi riservati, lasciando liberi gli Stati membri di restringere ulteriormente l'ambito della riserva. In ogni caso, la riserva dovrà essere limitata agli invii di corrispondenza interna di peso non superiore ai 350 grammi, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa applicata a un invio ordinario di corrispondenza della categoria di peso più bassa. Per la posta transfrontaliera e la pubblicità per corrispondenza è consentita una riserva sino al 2003, ma solo laddove questa sia necessaria al mantenimento del servizio universale.

La normativa italiana ancora vigente riserva allo Stato tutti gli invii chiusi e tutti gli invii aperti di contenuto attuale e personale, sino ad un peso di due chilogrammi. La revisione della normativa in attuazione della direttiva comunitaria è attualmente in corso. Al riguardo, l'articolo 40 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (cosiddetto "collegato" alla Legge Finanziaria) demandava al Governo l'emanazione, entro il 31 marzo 1999, di un provvedimento di modificazione del Codice Postale, volto a uniformare la normativa postale nazionale alle prescrizioni della direttiva 97/67/CE, assicurando la prestazione di un servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti e individuando i servizi oggetto di riserva. Nel marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo concernente l'attuazione della

³² Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, in GUCE L 15 del 21 gennaio 1998.

direttiva 97/67/CE. Lo schema è all'esame del Parlamento che dovrà esprimere un giudizio di conformità con i criteri di delega entro fine maggio 1999. Il testo predisposto dal Governo prevede la modificazione dell'area di riserva secondo i limiti massimi ammessi dalla direttiva comunitaria. Ciò implica un'estensione della riserva per i servizi postali riguardanti gli invii che non hanno contenuto attuale e personale, come fatture commerciali o stampe, che al momento sono prestati in un regime di libera concorrenza. Tale orientamento sembra diretto più a proteggere Poste Italiane che a promuovere una, seppure graduale, evoluzione del mercato in senso concorrenziale. Occorre inoltre ricordare che nella Comunicazione sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore postale³³ viene auspicato che gli Stati Membri informino la Commissione di ogni estensione dei diritti speciali o esclusivi rispetto alla situazione vigente, chiarendone le giustificazioni.

Il progressivo mutamento delle condizioni normative e regolamentari, in connessione con la prospettiva di una più estesa liberalizzazione dei mercati nazionali a partire dal 2003, ha indotto i principali operatori postali europei a estendere il proprio ambito di attività a mercati di servizi diversi, seppur contigui, rispetto al servizio postale di base. In molti casi tale estensione è avvenuta attraverso operazioni di concentrazione, grazie alle quali alcuni gestori postali europei hanno assunto il controllo di operatori specializzati nei servizi nazionali e internazionali di corriere espresso³⁴, di trasporto espresso e di logistica. In particolare, il mercato dei servizi di corriere espresso è stato interessato da un processo di concentrazione che ha coinvolto sia piccoli operatori specializzati a livello settoriale o locale, sia grandi imprese multinazionali.

I processi di aggregazione in corso sono soggetti a un attento vaglio da parte delle autorità preposte alla tutela della concorrenza. La Commissione europea ha valutato nel corso degli ultimi anni numerose operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria nel settore postale. Si tratta, in particolare, dell'acquisizione da

³³ Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali, in GUCE C 39 del 6 febbraio 1998.

³⁴ Il servizio di corriere espresso è un servizio postale liberalizzato che, oltre a garantire una raccolta, un trasporto e una distribuzione più rapidi e affidabili degli invii postali ordinari, si distingue per la fornitura di alcuni servizi supplementari, quali la garanzia di consegna, il ritiro della corrispondenza presso il domicilio del mittente, la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso, servizi per i quali, in linea di massima, i clienti sono disposti a pagare tariffe più alte rispetto a quelle degli invii ordinari.

parte delle Poste olandesi, rispettivamente, del gruppo TNT, di Jet Worldwide Express³⁵ e di Jet Services³⁶; dell'acquisizione da parte dell'operatore postale francese La Poste di Denkhau³⁷; infine, dell'acquisizione da parte di Deutsche Post del controllo in forma congiunta di DHL International³⁸ e, successivamente, del controllo di Securicor³⁹ e Danzas⁴⁰. Le operazioni sono state ritenute compatibili con il diritto comunitario della concorrenza; tuttavia, per l'operazione di acquisizione di DHL International da parte di Deutsche Post la Commissione, in ragione della particolare posizione detenuta dall'impresa acquirente nel mercato postale tedesco, ha richiesto una serie di impegni al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione nei rapporti tra l'operatore pubblico e l'impresa privata.

A livello nazionale, l'Autorità ha esaminato nel corso del 1998, senza peraltro avviare istruttorie ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, otto operazioni di concentrazione riguardanti i mercati dei servizi di corriere espresso. Particolare rilievo ha, tra queste, l'acquisizione delle società del Gruppo SDA, attive nel servizio di trasporto espresso, da parte di Poste Italiane Spa⁴¹. L'impresa acquisita è il secondo operatore nel mercato dei servizi espresso in Italia, con una quota di mercato di circa il 12%. Le Poste Italiane solo di recente hanno iniziato a prestare in via sperimentale un effettivo servizio di trasporto espresso. In precedenza, esse offrivano un servizio solo in parte assimilabile a quello di corriere espresso, in quanto non contemplava l'attività di presa a domicilio di documenti e pacchi.

L'Autorità, in considerazione dei diritti speciali e esclusivi ancora detenuti da Poste Italiane nella fornitura dei servizi postali riservati e della posizione dominante detenuta dalla stessa società nella erogazione di altri servizi postali liberalizzati, ha ritenuto che l'operazione di acquisizione di SDA avesse un particolare rilievo sotto il profilo concorrenziale. Tuttavia, Poste Italiane ha assunto una serie di impegni a integrazione, estensione e parziale modifica della comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione, ritenuti dall'Autorità idonei, nel rispetto dei principi

³⁵ PTT POST/TNT/GD EXPRESS WORLDWIDE (8 novembre 1996).

³⁶ TNT POST GROUP/JET SERVICES (15 febbraio 1999).

³⁷ LA POSTE/DENKHAUS (3 febbraio 1999).

³⁸ DHL/DEUTSCHE POST (26 giugno 1998).

³⁹ DEUTSCHE POST/SECURICOR (23 febbraio 1999).

⁴⁰ DEUTSCHE POST/DANZAS (3 febbraio 1999).

⁴¹ POSTE ITALIANE/SDA EXPRESS COURIER-I.C. INTERNATIONAL COURIER-TRANSCOOP.

di diritto comunitario in materia di sviluppo del mercato interno dei servizi postali, a rendere l'operazione compatibile con le norme nazionali in materia di concentrazioni. In particolare, Poste Italiane si è impegnata a:

- i) mantenere la separazione strutturale tra Poste Italiane e le società del Gruppo SDA, con conseguente gestione autonoma delle relative contabilità e con imputazioni proprie di costi e ricavi;
- ii) non utilizzare i proventi derivanti dai servizi offerti in monopolio per finanziare i costi operativi delle imprese acquisite;
- iii) assicurare che le relazioni commerciali e finanziarie tra Poste Italiane e il Gruppo SDA saranno regolate dalle condizioni di mercato;
- iv) applicare immediatamente gli obblighi di separazione contabile tra servizi riservati e servizi liberalizzati, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria;
- v) non utilizzare nell'immediato le strutture delle Poste Italiane a sostegno delle attività e dell'organizzazione del Gruppo SDA ovvero a rendere preventivamente noto all'Autorità qualsiasi piano per l'uso da parte delle società del Gruppo SDA delle infrastrutture delle Poste, secondo i principi di trasparenza e di separazione della contabilità dei servizi erogati in virtù di diritti esclusivi rispetto a quelli prestati in regime di concorrenza, nonché di accesso non discriminatorio alla rete postale per clienti o intermediari.

CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE

Nel dicembre 1998, l'Autorità ha concluso l'istruttoria avviata nei confronti della società Poste Italiane Spa (già Ente Poste Italiane) per accertare presunti comportamenti abusivi diretti a ostacolare la concorrenza nella fornitura del servizio di posta elettronica ibrida. Come noto, i clienti del servizio di posta elettronica ibrida predispongono la propria corrispondenza su supporto elettronico e la trasmettono al fornitore del servizio. Questi si occupa del trasferimento dei documenti presso le proprie sedi periferiche, della stampa e dell'imbustamento degli invii. Il recapito della corrispondenza presso il destinatario finale può essere realizzato dallo stesso fornitore del servizio, oppure essere affidato da quest'ultimo ad altri operatori specializzati nella distribuzione.

In Italia, Poste Italiane, in collaborazione con Finmeccanica-Elsag-Bailey, offre un servizio di posta elettronica ibrida, denominato PT Postel. Poste Italiane e

Finmeccanica-Elsag-Bailey hanno costituito nel 1996 l'impresa comune Postel Spa a cui dovrebbe essere affidata in tempi brevi la fornitura dell'omonimo servizio. Il recapito degli invii di posta elettronica ibrida PT Postel è effettuato da Poste Italiane che, in occasione della costituzione dell'impresa comune, si era impegnata a svolgere tale servizio a favore di tutti gli operatori di posta elettronica ibrida a parità di condizioni⁴².

Su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, nel novembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere in merito a uno schema di regolamento inerente la disciplina del servizio di posta elettronica ibrida epistolare. In tale contesto, l'Autorità ha osservato che l'attività di posta elettronica ibrida costituisce un servizio unitario a valore aggiunto, specifico e distinto dal servizio postale tradizionale, in ragione della prevalenza delle prestazioni aggiuntive fruibili nell'ambito di ciascuna fase.

Nell'ambito del procedimento istruttorio, avviato su denuncia di un consorzio di imprese interessate ad entrare nel mercato dei servizi di posta elettronica ibrida, è emerso che Poste Italiane praticava agli operatori di posta elettronica ibrida un prezzo per il solo servizio di recapito, pari alle 800 lire dell'affrancatura ordinaria, significativamente e in maniera ingiustificata superiore sia ai propri costi, sia al prezzo richiesto dalla stessa società Poste Italiane per il recapito degli invii PT Postel.

L'Autorità ha deliberato che il comportamento di Poste Italiane, consistente nell'applicare a PT Postel prezzi di recapito significativamente più convenienti rispetto a quelli praticati per il recapito degli invii prodotti da altri operatori di posta elettronica ibrida, che svolgano in proprio tutte le fasi fino allo smistamento, era suscettibile di determinare un ostacolo all'accesso al mercato dei nuovi operatori, in violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, nonché di configurare una pratica discriminatoria, avente a effetto la creazione di ingiustificati svantaggi nella concorrenza, in violazione dell'articolo 3, lettera c), della legge n. 287/90.

Per quanto concerne, invece, il comportamento di Poste Italiane in ordine alla fissazione dei prezzi relativi alla fornitura del servizio PT Postel alla clientela, l'Autorità ha ritenuto che, in assenza di elementi atti a comprovare la pratica di sovvenzioni

⁴² ENTE POSTE ITALIANE-FINMECCANICA-ELSAG/POSTEL, Bollettino n. 18/97.

incrociate tra attività riservate e il servizio PT Postel, nonché l'applicazione di prezzi predatori nell'offerta di quest'ultimo servizio, non fosse configurabile un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Il 18 febbraio 1999, successivamente alla conclusione del procedimento, il Ministero delle Comunicazioni è intervenuto definendo in via regolamentare le condizioni di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane: è stato infatti emanato un decreto che autorizza Poste Italiane a praticare, per il ritiro e il recapito della corrispondenza epistolare elettronica ibrida di peso non superiore ai 20 grammi, la tariffa di 650 lire⁴³. Tale tariffa sarà applicata solo nei confronti degli operatori che consegnino, su base annua, almeno 50 milioni di invii, riguardanti almeno 10 aree territoriali di servizio ovvero almeno cinque aree territoriali di servizio con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti e purché venga raggiunto un quantitativo minimo di 1 milione di invii per ciascuna area territoriale di servizio. Queste norme, di carattere transitorio, potranno essere modificate dal provvedimento di recepimento della direttiva comunitaria.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Gli interventi dell'Autorità

Nell'anno trascorso l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra imprese di assicurazione, in relazione all'aggiudicazione dei contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici (ASSITALIA-UNIPOL-AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA) e ha effettuato una segnalazione riguardo alla normativa relativa all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (SEGNALAZIONE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI).

⁴³ Gazzetta Ufficiale n. 49 del 1° marzo 1999.

ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti delle compagnie di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, riscontrando l'esistenza di un'intesa volta alla ripartizione del mercato con riferimento ai contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici siti nell'area di Bologna. L'istruttoria ha tratto origine dall'analisi della documentazione acquisita nel corso del procedimento relativo ad un altro caso (ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO), concluso nel settembre 1997, nell'ambito del quale l'Autorità aveva effettuato accertamenti su un campione di enti pubblici nei principali comuni italiani, al fine di verificare le reali condizioni della concorrenza tra imprese in relazione alla partecipazione alle gare indotte dagli enti pubblici per la stipulazione di contratti assicurativi. In tale contesto, l'Autorità era entrata in possesso di una serie di documenti, relativi a gare indette dall'Azienda Usl Città di Bologna, da cui emergeva già dal 1984 l'esistenza di un'intesa tra Unipol e Assitalia, ancora operativa, circa il comportamento da tenere nella partecipazione alle gare.

Il procedimento istruttorio ha consentito di accertare l'esistenza, nell'area di Bologna, di una protratta e stabile collaborazione nel tempo tra Unipol e Assitalia volta a definire in via preventiva i comportamenti che le imprese avrebbero adottato in relazione alle gare indette da enti pubblici. L'Autorità ha rilevato che Assitalia, oltre ad essere il principale operatore nel settore dell'assicurazione degli enti pubblici in Italia, godeva fino al 1993 di una particolare posizione di privilegio nella partecipazione alle gare indette dagli enti pubblici nell'area di Bologna in virtù dell'esistenza di una clausola di prelazione contenuta in alcuni mutui sottoscritti dal Comune. Unipol era, d'altro canto, da tempo la principale impresa di assicurazione nell'area di Bologna.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa abbia avuto per oggetto e per effetto di alterare le regolari dinamiche competitive che dovrebbero caratterizzare lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica poste in essere dagli enti pubblici per l'acquisizione dei servizi assicurativi, precludendo alle amministrazioni appaltanti la possibilità di acquisire vere offerte concorrenti e di selezionare quelle più convenienti. In considerazione della gravità e durata dell'infrazione, sono state inflitte ad Assitalia e Unipol ammende per un ammontare, rispettivamente, di 180 milioni di lire e di 220 milioni di lire, pari al 5% dei premi percepiti da ciascuna delle due compagnie nel 1997 per l'assicurazione degli enti pubblici dell'area di Bologna.

SEGNALAZIONE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SU LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI

Nel febbraio 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi ad essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alla normativa vigente in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché ad alcune proposte di legge destinate ad incidere in misura significativa sul ruolo dell'Inail - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Le osservazioni espresse nella segnalazione sono state ribadite, in data 10 marzo 1999, dal Presidente dell'Autorità nel corso dell'audizione tenutasi presso la Commissione Parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Anzitutto l'Autorità ha rilevato che l'intervento dello Stato, essenziale per garantire ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione il diritto fondamentale dei lavoratori a disporre di mezzi adeguati per le esigenze di vita in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non richiede necessariamente un monopolio legale per la gestione del servizio assicurativo. Si dovrebbe piuttosto delineare un quadro normativo in grado di assicurare in maniera completa, economica ed efficiente, la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto. Sotto questo profilo, è essenziale che l'intervento pubblico, eventualmente attraverso la costituzione di un apposito fondo gestito da enti ausiliari o strumentali dello Stato, definisca le condizioni affinché sia garantito a tutti i lavoratori il diritto all'indennizzo anche in caso di inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte del datore di lavoro, nonché la misura dell'indennizzo minimo, che consenta al lavoratore di disporre di "mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita". Inoltre, deve sussistere una regolamentazione atta ad evitare che, per effetto della selezione del rischio tipicamente riconducibile all'attività assicurativa, i lavoratori addetti a mansioni particolarmente rischiose possano non trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato oppure debbano sopportare condizioni eccessivamente onerose.

Così come dimostra anche l'esperienza di altri paesi dell'Unione europea, il perseguimento di tali obiettivi non richiede necessariamente il ricorso a un monopolio per la gestione del servizio assicurativo, potendosi in alternativa affidare tale servizio ad imprese operanti in regime di concorrenza. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che una

funzione di carattere sociale dovrebbe essere gestita in regime di monopolio legale, così come indicato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, solo quando tale scelta sia effettivamente indispensabile, nel senso che la relativa attività non può essere economicamente gestita da parte di imprese private. Tale circostanza si verifica tipicamente nel caso di attività previdenziali fondate sul principio di solidarietà, che implica il ricorso ad un sistema di ripartizione. Tali attività si caratterizzano per la mancanza di un nesso diretto tra contributi versati e prestazioni erogate, da cui deriva uno squilibrio finanziario, il quale viene compensato dall'intervento dello Stato attraverso la fiscalità generale.

Con specifico riferimento all'attività di assicurazione contro gli infortuni professionali, l'Autorità ha rilevato come dall'analisi della normativa italiana non emergano elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura economica, in quanto il perseguimento dell'equilibrio finanziario è garantito con i premi versati dagli assicurati. Da un punto di vista tecnico-economico, inoltre, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro appare un'attività pienamente comparabile alle altre attività assicurative svolte in regime di concorrenza. L'evento indennizzabile risulta direttamente legato al rischio, nel senso che il lavoro determina l'esposizione al rischio dell'assicurato. Per ogni assicurato la retribuzione rappresenta il parametro di riferimento per il calcolo sia del premio che dell'indennizzo, esistendo un nesso diretto tra ammontare del premio e prestazione erogata.

L'esperienza italiana mostra, inoltre, come la soluzione del monopolio pubblico non possa neppure giustificarsi sotto il profilo dell'efficienza produttiva, in quanto le eventuali economie di scala vengono di fatto vanificate dall'assenza di stimoli concorrenziali che inducano alla ricerca delle soluzioni produttive ottimali, a beneficio dei consumatori. A titolo esemplificativo, è stato osservato che, per la gestione industria dell'Inail, la struttura tariffaria è stata stabilita nel 1988 e non è stata più rivista in base all'evoluzione dei rischi. La stessa circostanza che la gestione industria dell'Inail registri elevati attivi, utilizzati per finanziare i disavanzi della gestione agricoltura, conferma che l'entità dei premi non è più proporzionata ai rischi. Questa anomalia, che recenti iniziative legislative tendono a superare, ha fatto gravare sul costo del lavoro delle imprese industriali in Italia un onere improprio che avrebbe dovuto invece essere sopportato dall'intera collettività, attraverso la fiscalità generale.

L'Autorità ha pertanto auspicato un'ampia riconsiderazione delle modalità dell'intervento pubblico nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in direzione di un'apertura alla concorrenza, da realizzarsi attraverso il riconoscimento della possibilità di accesso al mercato per le imprese che dispongano di adeguati requisiti patrimoniali e soddisfino gli speciali vincoli regolamentari necessari per un'effettiva tutela dei lavoratori. Iniziative legislative che, lungi dall'avviare un processo di liberalizzazione, fossero indirizzate ad estendere ulteriormente l'area di esclusiva in capo all'Inail sarebbero andate in direzione opposta a quanto auspicato dall'Autorità.

SERVIZI FINANZIARI

Le concentrazioni nel settore finanziario

Nel 1998 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni tra imprese assicurative, quarantasei casi di concentrazione nel settore finanziario. Dal punto di vista numerico si conferma così, seppure con una leggera tendenza al rallentamento, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato lo scorso anno.

Tra queste concentrazioni, trentuno sono avvenute tra banche, mentre le altre hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori finanziari, di società attive nei settori del *leasing* finanziario e del *factoring* (2 casi), nel settore dell'intermediazione mobiliare (4 casi), nel mercato del *venture capital* (1 caso), nel settore dei servizi di finanza aziendale (1 caso), nel settore dei fondi pensione chiusi (1 caso), nel mercato dei servizi informatici a valore aggiunto (1 caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (5 casi).

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha espresso quarantaquattro pareri all'Istituto di vigilanza, con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. In

sedici casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza⁴⁴.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche realizzate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in due casi la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO/ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). E' possibile evidenziare alcune tendenze in relazione al processo concentrativo in corso, con riferimento all'estensione territoriale della rete di sportelli. In ben quattordici concentrazioni tra quelle esaminate nel 1998, confermando il fenomeno in atto da alcuni anni che vede molte banche localizzate prevalentemente nell'Italia del Nord espandersi nel Meridione, la banca acquirente ha esteso la propria presenza in aree del Sud d'Italia nelle quali precedentemente non operava o aveva una presenza del tutto marginale⁴⁵. Nel 1998 il fenomeno ha riguardato soprattutto la Sicilia, ed in parte la Puglia e la Calabria.

Un numero piuttosto limitato di concentrazioni aventi principalmente effetto in ambito locale ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei

⁴⁴ In quattordici di questi casi l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari (MEDIOCREDITO CENTRALE-SOFITECH; ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE-DIAGRAM APS; ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; ICCREA HOLDING-SIMCASSE; GALLO FINANCIERE D'ENTREPRISES-MELIORCONSORZIO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO; CREDITO AGRARIO BRESCIANO-GRUPPO BANCA SELLA-BANCA DEL PIEMONTE-BANCA DI CREDITO P.AZZOAGLIO-BANCA PASSADORE-C.B.I. FACTOR; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-FRIGOMAR; ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-SPECIALCREDITO; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-AKROS FINANZIARIA; CREDITO EMILIANO HOLDING-ISTIFID; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA POPOLARE DI VERONA-BANCA SAN GEMINIANO E SAN PROSPERO-LEASIMPRESA; BANCHE POPOLARI-LINEA-GESTIONE FINANZIAMENTI ITALIA; BANCA COMMERCIALE ITALIANA-GENERCOMIT GESTIONE-GENERCOMIT DISTRIBUZIONE SIM).

⁴⁵ GRUPPO CREDITO VALTELLINESE-BANCA POPOLARE DI SANTA VENERA; GRUPPO BANCARIO CREDITO EMILIANO-BANCA DELLA PROVINCIA DI NAPOLI; GRUPPO BANCA POPOLARE DI MILANO-INA BANCA-MARINO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-CREDITO MOLISANO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI BRONTE; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DI SALERNO; GRUPPO BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DAUNA; GRUPPO BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA POPOLARE JONICA; CREDITO EMILIANO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI CURINGA E DEL LAMENTINO-CASSA RURALE ARTIGIANA DI CREDITO COOPERATIVO DI SAN GIOVANNI GEMINI; CREDITO EMILIANO HOLDING-BANCA POPOLARE ANDRIESE; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA/BANCA POPOLARE DI CASTROVILLARI E CORIGLIANO CALABRO; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA AGRICOLA ETNEA; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA CATTOLICA; BANCA INTESA-BANCA CIS.

mercati geografici rilevanti. Fra queste si segnala in particolare, per le elevate quote di mercato raggiunte, l'operazione relativa alla concentrazione tra la Sicilcassa ed il Banco di Sicilia ed alla contestuale acquisizione del controllo di quest'ultimo da parte del Mediocredito Centrale (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE)⁴⁶.

Di interesse, da questo punto di vista, è anche la concentrazione tra Credito Agrario Bresciano e Banca San Paolo di Brescia, entrambe attive prevalentemente in Lombardia, che sono il primo e il secondo operatore nel mercato della raccolta nella provincia di Brescia, con una quota congiunta pari al 37% del mercato. La concentrazione è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, ritenendo che l'operazione non determinasse effetti di rilievo nel mercato di riferimento, in considerazione della rilevante riduzione della quota di mercato detenuta dalle parti nel biennio 1996-1998 e della significativa presenza di qualificati operatori concorrenti (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA).

Vanno menzionate, nella stessa prospettiva, due acquisizioni realizzate dal Gruppo Banca Intesa e due acquisizioni poste in essere dal Monte dei Paschi di Siena, che hanno determinato significative sovrapposizioni in alcuni mercati locali, sia pure di minore entità rispetto a quelle precedentemente illustrate⁴⁷. L'acquisizione da parte del gruppo Banca Intesa, risultante dall'unione della Cariplo con il Banco Ambrosiano Veneto, della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza e della Banca Popolare Friuladria ha contribuito a rafforzare la già significativa presenza del Gruppo nelle province di Pavia e di Pordenone, dove tuttavia risultano presenti importanti e qualificati operatori concorrenti⁴⁸. Il gruppo Monte dei Paschi di Siena, continuando la strategia di espansione intrapresa da alcuni anni, a seguito dell'acquisizione della Banca Popolare di Spoleto e della Banca Agricola Mantovana ha ampliato la propria presenza nelle Marche, in Toscana, nel Lazio, in Umbria, particolarmente nella provincia di Perugia, nonché nella provincia di Prato dove il Gruppo, dopo l'acquisizione della Banca

⁴⁶ Cfr, in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria condotta da Banca d'Italia.

⁴⁷ GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA POPOLARE DI SPOLETO; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA.

⁴⁸ GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA. L'acquisizione della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, primo operatore nel mercato della raccolta in dette province, ha peraltro consentito al Gruppo Banca Intesa di estendere la propria presenza nell'Emilia Romagna. Nel corso dell'anno, il gruppo Banca Intesa ha effettuato anche un'acquisizione in Sardegna (BANCA INTESA-BANCA CIS).

Agricola Mantovana si è confermato come primo operatore nel mercato della raccolta con una quota di mercato superiore al 60%. L'acquisizione della Banca Agricola Mantovana è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, soprattutto tenuto conto del fatto che l'incremento della quota di mercato del Monte dei Paschi di Siena nella provincia di Prato era estremamente limitato e considerata l'evoluzione riscontrata nelle posizioni sul mercato degli operatori concorrenti.

Come anticipato, soltanto due delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1998 hanno coinvolto istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale: si tratta della concentrazione tra Credito Italiano e Unicredit e di quella tra Istituto Bancario San Paolo di Torino e Istituto Mobiliare Italiano. Per quanto concerne gli effetti di tali operazioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi soltanto in relazione alla concentrazione tra Credito Italiano e Unicredit e limitatamente ad alcune province dell'Italia settentrionale⁴⁹. Entrambe le concentrazioni hanno richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. Nel provvedimento sul caso Credito Italiano-Unicredit, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione, pur conducendo al rafforzamento della posizione delle parti nei mercati del gestione di fondi comuni di investimento mobiliare e del *leasing*, non fosse suscettibile di alterare il corretto gioco concorrenziale nei mercati interessati. Con riferimento alla concentrazione tra l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e l'Imi l'Autorità, ha rilevato una sensibile sovrapposizione nei settori dell'intermediazione mobiliare e dei servizi di finanza aziendale; tuttavia, in considerazione delle condizioni di entrata nei mercati rilevanti, delle prospettive di sviluppo mostrate dagli stessi nonché della variabilità, nei mercati dei servizi di finanza aziendale, delle quote di mercato detenute dai diversi soggetti, l'Autorità ha ritenuto la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 1999, l'Autorità ha espresso sei pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione, ed ha emanato due provvedimenti relativi a concentrazioni che hanno interessato il settore del *leasing* finanziario.

⁴⁹ Cfr, in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria avviata da Banca d'Italia.

Pareri resi in merito a casi in cui Banca d'Italia ha condotto un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2, 4 e 6 della legge n. 287/90

Tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999, Banca d'Italia ha chiuso tre procedure istruttorie ai sensi della legge n. 287/90: un primo caso riguardava un'intesa tra banche volta a disciplinare le condizioni di offerta dei servizi di pagamento effettuati tramite la carta Bancomat (PAGOBANCOMAT), mentre gli altri due casi concernevano rispettivamente la concentrazione tra Sicilcassa, Banco di Sicilia e Mediocredito Centrale e la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). Nel presente paragrafo si rende conto dei pareri resi dall'Autorità all'Istituto di vigilanza in relazione a questi casi⁵⁰.

PAGOBANCOMAT

Nel settembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia riguardo all'istruttoria condotta dalla stessa in merito all'accordo PagoBancomat. Tale accordo era stato comunicato alla Banca d'Italia dalla Convenzione per la Gestione del Marchio Pagobancomat (CoGeBan), ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, per ottenere un'attestazione di non restrittività ai sensi dell'articolo 2 o, in via subordinata, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

CoGeBan è un'associazione costituita allo scopo di disciplinare e sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (Point of sale), che consente ai titolari della carta di effettuare acquisti di beni o servizi presso esercenti appositamente convenzionati. A tal fine, CoGeBan ha ottenuto dall'Associazione Bancaria Italiana, limitatamente alla funzione di pagamento, licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza alle banche erogatrici del servizio. Nel 1997 risultavano aderenti a CoGeBan 552 banche.

⁵⁰ Un ulteriore parere in materia di intese è stato espresso nel primo trimestre del 1999 (FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE); tale parere verrà pubblicato insieme alla decisione di Banca d'Italia.

Il servizio PagoBancomat coinvolge principalmente quattro tipologie di soggetti, oltre ad ABI e CoGeBan: la banca che emette la carta Bancomat, il cliente portatore della carta, l'esercente presso il quale è installato il terminale abilitato a effettuare operazioni di pagamento mediante carta Bancomat e la banca dell'esercente. La disciplina del servizio predisposta da CoGeBan consta in una serie di atti finalizzati a regolamentare i rapporti intercorrenti tra questi soggetti.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha anzitutto osservato che l'accordo PagoBancomat, che ha ad oggetto la disciplina della principale carta di debito nazionale, uniforma per alcuni aspetti i comportamenti commerciali delle banche sub-licenziatarie del marchio, rappresentanti la quasi totalità del sistema bancario italiano. In particolare è stato sottolineato come alcune delle previsioni contenute nei contratti-tipo dell'accordo PagoBancomat disciplinino condizioni economiche di particolare rilevanza, suscettibili di limitare la possibilità per le banche di farsi concorrenza attraverso la diversificazione del contenuto negoziale. Infatti, l'accordo impone alle banche di esonerare l'esercente dal versamento di un canone periodico e di astenersi dal richiedere al titolare della carta il pagamento di una commissione sulle transazioni. E' stato anche rilevato che l'accordo fissa le commissioni interbancarie massime per le transazioni, prevedendo inoltre un livello inferiore delle commissioni per le transazioni effettuate presso distributori di carburante e presso i punti vendita della distribuzione moderna rispetto a quanto previsto per gli altri esercizi commerciali.

Un'altra disposizione di cui è stata sottolineata la problematicità sotto il profilo concorrenziale è quella che richiede a tutte le banche aderenti al sistema PagoBancomat di imporre agli esercenti di non riservare ai clienti paganti attraverso carta PagoBancomat un trattamento peggiore (in termini di prezzi e altre condizioni) rispetto a quello riconosciuto alla clientela pagante in contante (cosiddetta *Non Discrimination Rule-NDR*). Tale condizione, infatti, pur essendo finalizzata a impedire eventuali speculazioni compiute dagli stessi esercenti a danno della clientela, si configura come una limitazione della libertà negoziale dell'esercente in materia di determinazione dei prezzi finali, obbligandolo a uniformare le condizioni applicate ai consumatori finali, indipendentemente dai sistemi di pagamento utilizzati. E' stato peraltro osservato che nella valutazione del caso specifico non poteva prescindere dalla ridotta entità della commissione percentuale richiesta dalla banca all'esercente e quindi dalla portata marginale degli effetti di tale disposizione.

Sotto un diverso profilo, si è ritenuto che le disposizioni relative ai criteri di ottenimento della sub-licenza e all'utilizzo del marchio PagoBancomat contenute, rispettivamente, nello statuto di CoGeBan e nel Regolamento per l'uso del marchio PagoBancomat, fossero tendenzialmente atte a circoscrivere ai soli soggetti bancari la possibilità di aderire al circuito PagoBancomat, in tal modo limitando gli accessi e gli sbocchi al mercato. Analogamente l'Autorità ha rilevato come la disposizione che esclude la possibilità di abbinare al marchio PagoBancomat marchi o simboli rappresentanti servizi diversi dal servizio di prelievo/pagamento/garanzia offerti da soggetti bancari introducesse un ulteriore ostacolo all'ingresso nel circuito PagoBancomat di operatori diversi dalle banche.

Una volta compiuta l'analisi del possibile impatto restrittivo della concorrenza delle disposizioni contenute nell'accordo, l'Autorità ha espresso il proprio parere anche riguardo alla richiesta di autorizzazione in deroga dell'intesa, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. E' stato preliminarmente osservato che l'accordo PagoBancomat appare principalmente volto a promuovere l'affermazione della carta Bancomat come strumento di pagamento, a beneficio dei consumatori, ai quali viene offerto un ampliamento delle possibilità di regolazione dei propri acquisti. In quest'ottica è stato argomentato che, per quanto le condizioni contrattuali uniformi disciplinanti le tipologie di controprestazione nei rapporti banca-esercente e banca-titolare della carta tendano a limitare la concorrenza, si tratta di valutarne l'effettiva indispensabilità per la diffusione del servizio PagoBancomat.

Nella stessa prospettiva, la determinazione di commissioni interbancarie uniformi è stata ritenuta strettamente connessa alla predisposizione del servizio, in quanto atta a ridurre in misura significativa i costi di transazione. Tuttavia, l'Autorità ha anche rilevato che il coordinamento tra le banche dovrebbe essere limitato a quanto strettamente necessario per la realizzazione del servizio in questione, ossia alla determinazione di una commissione che copra unicamente gli effettivi costi di regolazione delle operazioni interbancarie. In tale ottica, non appariva indispensabile la predisposizione di commissioni differenti a seconda della tipologia di esercenti. Infatti, questa differenziazione da un lato induce a ritenere che l'ammontare delle commissioni interbancarie non sia effettivamente orientato ai costi, dall'altro potrebbe produrre l'effetto di indurre le banche a praticare analoghe differenziazioni nei confronti degli esercenti.

Infine, in relazione alle condizioni di adesione a CoGeBan e alle restrizioni all'utilizzo del marchio PagoBancomat unitamente a marchi di analoghi servizi erogati da operatori non bancari, l'Autorità ha osservato che, pur essendo innegabile l'esigenza di tutelare la sicurezza della rete interbancaria italiana e il marchio attraverso un controllo sulle caratteristiche delle banche sub-licenziatarie, nonché attraverso la protezione da possibili confusioni con altri loghi, è tuttavia necessario che tale esigenza venga soddisfatta facendo ricorso a criteri conformi alla disciplina posta a tutela della concorrenza ed evitando il ricorso a ingiustificate discriminazioni tra operatori bancari e non bancari.

Nella decisione in merito all'accordo PagoBancomat assunta nell'ottobre 1998, acquisito il parere dell'Autorità, la Banca d'Italia ha autorizzato per cinque anni, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90:

- le previsioni dell'accordo relative alle modalità di controprestazione nei rapporti tra banca ed esercente e tra banca e titolare della carta;
- le previsioni dell'accordo relative all'indicazione di una commissione interbancaria massima e alla differenziazione di tale commissione in relazione alla tipologia di settore commerciale, subordinatamente alla condizione che CoGeBan comunicasse alle banche associate che il livello della commissione interbancaria è meramente orientativo, nonché alla revisione periodica della commissione interbancaria al fine di assicurare che essa sia strettamente correlata ai costi sostenuti nei rapporti interbancari e, infine, all'obbligo di eliminare entro diciotto mesi la prevista differenziazione delle commissioni interbancarie per settore merceologico, ritenuta temporaneamente giustificabile a fini di promozione del servizio.

La Banca d'Italia ha inoltre ritenuto che allo stato attuale la clausola di non discriminazione prevista dall'accordo (NDR) non abbia un apprezzabile impatto sulla concorrenza nel mercato rilevante, ed ha richiesto a Cogeban di presentare annualmente una relazione circa gli effetti di tale clausola, sulla eventuale necessità del suo mantenimento e sulla percentuale di esercizi commerciali che accettano la carta di pagamento in questione. Per quanto concerne il vincolo alla promozione di marchi diversi da Pagobancomat sulla carta di debito, Banca d'Italia ha ritenuto che si tratti di una disposizione non lesiva della concorrenza in quanto non viene impedita l'emissione di carte di pagamento con altri marchi di origine non bancaria, bensì il solo abbinamento

di questi ultimi con il marchio Pagobancomat sulla superficie della carta di pagamento; pertanto, non verrebbero ridotte le possibilità di sviluppo di marchi diversi su carte concorrenti.

BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE

L'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisto delle attività e passività di Sicilcassa Spa da parte del Banco di Sicilia Spa, nonché nell'acquisizione del 40,9% del capitale sociale del Banco da parte del Mediocredito Centrale. Banca d'Italia aveva avviato un'istruttoria per verificare gli effetti concorrenziali dell'operazione, in quanto questa coinvolgeva i due principali operatori bancari della regione Sicilia.

L'ente creditizio Sicilcassa è stato posto in liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministero del Tesoro del 5 settembre 1997. Secondo informazioni fornite dalla Banca d'Italia, gli organi incaricati dell'amministrazione straordinaria di Sicilcassa, nel constatare l'inevitabilità della soluzione liquidatoria, avevano proposto che le attività e passività della banca fossero rilevate da un altro istituto di credito al fine di tutelare i depositanti e la clientela in generale; apparentemente in assenza di manifestazioni di interesse da parte dei principali operatori creditizi italiani, l'acquisto è stato effettuato dal Banco di Sicilia⁵¹.

L'analisi concorrenziale dell'operazione, tenuto conto delle principali aree di operatività delle parti, si è concentrata sull'impatto della stessa sui mercati della raccolta bancaria e degli impieghi in Sicilia. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha rilevato, anzitutto, che la concentrazione dava luogo a una sensibile sovrapposizione di quote di mercato. Nel mercato regionale degli impieghi, il Banco avrebbe raggiunto in seguito all'operazione una quota del 46,6%, di assoluto rilievo considerate le quote ridotte dei principali concorrenti. Nei mercati provinciali dei depositi, salvo alcune eccezioni rappresentate dalle province di Trapani, Siracusa e Ragusa, dove le quote risultano meno elevate e più prossime a quelle del principale concorrente, l'operazione è apparsa tale da incidere significativamente sull'assetto concorrenziale. In particolare,

⁵¹ La Commissione europea, nell'ambito delle proprie competenze in materia di aiuti di Stato, nel marzo 1998 ha aperto una procedura ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato CE nei confronti dello Stato italiano per gli aiuti finanziari concessi alle parti nell'ambito dell'operazione.

nelle province di Palermo ed Enna sarebbero state raggiunte quote di mercato, rispettivamente, al di sopra del 50% e di circa il 47%, a fronte di posizioni assolutamente più contenute dei concorrenti. Nelle province di Agrigento, Catania e Caltanissetta, sarebbero state conseguite quote tra il 30% e il 40% a fronte di quote del principale concorrente di poco superiori al 10%. L'Autorità ha anche sottolineato, tra i fattori che avrebbero contribuito al potere di mercato della nuova entità, la diffusione capillare della rete di sportelli.

Nel parere, l'Autorità si è specificamente soffermata sulla questione dell'applicabilità al caso di specie della *failing firm doctrine*, atteso che la società acquisita versava in uno stato di liquidazione coatta amministrativa. Al riguardo è stato sottolineato che a livello comunitario, nel recepire, anche in considerazione del diverso contesto normativo, in termini più stringenti il modello elaborato dalla giurisprudenza statunitense, è stato affermato che un'operazione di concentrazione che determini la costituzione di una posizione dominante può non essere considerata causa diretta della stessa ove ricorrano le seguenti condizioni: a) l'impresa acquisita sarebbe costretta a uscire dal mercato per lo stato di crisi irreversibile in cui versa; b) l'impresa che procede all'acquisizione acquisirebbe comunque la quota di mercato dell'impresa in crisi; c) non esiste alcuna alternativa all'acquisizione che abbia effetti meno restrittivi della concorrenza⁵². Lasciando impregiudicata la questione relativa al rilievo, in sede di applicazione della legge n. 287/90, del principio del salvataggio delle imprese in crisi, l'Autorità ha rilevato l'assenza, nel caso di specie, di elementi atti a dimostrare che la quota di mercato della Sicilcassa sarebbe stata in ogni caso assorbita dal Banco; pertanto, non risultava comprovata l'irrelevanza, in termini di acquisizione di potere di mercato, della concentrazione notificata.

Sottolineando che le importanti esigenze di stabilità perseguite dall'operazione dovevano essere considerate congiuntamente alla necessità di preservare un livello sufficiente di concorrenza, e tenuto conto del costituirsi di una posizione dominante del Banco di Sicilia nei mercati maggiormente interessati dagli effetti della concentrazione, l'Autorità ha espresso il parere che l'operazione, ove autorizzata, dovesse essere subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a contenere il potere di mercato dell'impresa acquirente. In tale prospettiva, è stato sostenuto il particolare

⁵² Si veda, al riguardo, anche Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1998, *Repubblica francese v. Commissione*, cause riunite C 68/94 e 30/95.

rilievo di quelle misure che, incidendo sulla capacità strutturale di offerta dell'impresa, tendono a ribilanciare la struttura competitiva dei mercati attraverso dismissioni in favore delle imprese già operanti ovvero di potenziali concorrenti. A questo riguardo, la cessione di sportelli, intesa come cessione di rami d'azienda, può essere una misura appropriata, a condizione che interessi tutte le attività e passività connesse alla dipendenza e ogni altri rapporto giuridico attivo e passivo in corso e che il soggetto acquirente abbia le risorse finanziarie e tecniche necessarie per sviluppare una reale azione concorrenziale. A parere dell'Autorità, altri interventi quali la limitazione delle future aperture di sportelli nel caso di specie avrebbero avuto al più l'effetto di rallentare la crescita interna dell'impresa in posizione dominante, peraltro creando presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi. Infatti, l'impegno dell'impresa in posizione dominante ad astenersi da politiche concorrenziali aggressive può favorire la convinzione nei concorrenti che sul mercato verranno a instaurarsi comportamenti di convivenza pacifica, in ultima analisi a danno dei consumatori.

Nella decisione in merito alla concentrazione, assunta nell'aprile 1998, Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione, subordinatamente ad alcune condizioni, tra cui in particolare:

- l'impegno da parte del Banco di Sicilia a ridurre entro due anni il numero di sportelli ubicati in Sicilia di quaranta unità, in particolare cedendo a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale sei sportelli nella provincia di Enna e quindici sportelli nella provincia di Palermo;
- l'impegno da parte del Banco di Sicilia, al termine del menzionato periodo di due anni, a non aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti in Sicilia per ulteriori tre anni.

CREDITO ITALIANO-UNICREDITO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'istruttoria avviata da quest'ultima nei confronti dell'operazione di concentrazione tra Credito Italiano e Unicredit. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Credito Italiano, del controllo del gruppo bancario Unicredit (che comprende le società Cariverona Banca Spa, Banca CRT Spa e Cassamarca Spa), nonché di alcune partecipazioni di minoranza in precedenza detenute da Unicredit Spa. Contestualmente, Credito Italiano avrebbe effettuato un aumento di capitale tale da

assegnare agli azionisti di Unicredito Spa il 38,46% della nuova società risultante dall'aggregazione. Quest'ultima avrebbe assunto la denominazione di Unicredito Italiano Spa (UniCredit).

L'istruttoria era stata avviata principalmente in base alla constatazione che l'operazione avrebbe rafforzato le già elevate quote detenute da Unicredito nei mercati dei depositi di alcune province dell'Italia settentrionale. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione era idonea a determinare o rafforzare una posizione dominante nei mercati dei depositi delle province di Belluno (dove sarebbe stata raggiunta una quota del 59% a fronte di una struttura dell'offerta relativamente frammentata) e di Verona (dove UniCredit avrebbe raggiunto una quota del 45,2% e sussiste un solo concorrente, la Banca Popolare di Verona, dotata di una quota rilevante, pari al 28,4% del mercato).

Inoltre l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di approfondire se alla partecipazione del 28% detenuta da Unicredito nella Cassa di Risparmio di Trieste corrispondesse una situazione di controllo congiunto di Unicredito, unitamente alla Fondazione CR Trieste, sulla Cassa di Risparmio. In tal caso, infatti, sarebbe stato necessario analizzare anche l'effetto della concentrazione Credito Italiano/Unicredito nella provincia di Trieste, dove sarebbe stata raggiunta una quota di mercato del 54,6% con riferimento alla raccolta bancaria.

Come nel parere relativo alla concentrazione Banco di Sicilia-Sicilcassa-Mediocredito Centrale, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che l'operazione, ove autorizzata, fosse subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a rimuovere il pregiudizio per la concorrenza nei mercati interessati. Nel caso in esame, è stata in particolare sottolineata l'esigenza che, nell'eventualità di una dismissione di sportelli, la scelta dell'acquirente avvenga tenendo conto della necessità di evitare una eccessiva polarizzazione delle quote di mercato tra un numero molto esiguo di operatori, che potrebbe condurre a un assetto concorrenziale tendenzialmente collusivo.

Nell'avvio dell'istruttoria da parte di Banca d'Italia era stata evidenziata, come elemento di possibile preoccupazione dal punto di vista concorrenziale, la presenza negli organi sociali dei gruppi Credit e Unicredito, di esponenti che ricoprono cariche anche in altre banche concorrenti e operanti sui medesimi mercati rilevanti. Nel parere, osservando che in linea di principio il profilo evidenziato è suscettibile di generare

fenomeni di coordinamento anticoncorrenziale, si è tuttavia rilevato che nel caso di specie tale aspetto non risulta di particolare rilievo al fine della valutazione della concentrazione: infatti, esso riguarda in particolare i rapporti tra Credito Italiano e il gruppo Credito Emiliano, e l'operazione di concentrazione esaminata non determina un aumento delle quote di mercato in precedenza detenute dal Credito Italiano nei mercati dei depositi e degli impieghi in cui opera il Gruppo Credito Emiliano. Alla medesima conclusione è giunta anche Banca d'Italia.

Nella sua decisione la Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione subordinatamente alla condizione che Unicredito Italiano ceda entro un anno, in ogni comune delle province di Belluno e Verona in cui a seguito della concentrazione le parti vengono a detenere una quota superiore al 50% sulla raccolta (con l'eccezione dei comuni con un solo sportello), uno sportello a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale. Si tratta di cinque sportelli nella provincia di Belluno e di due sportelli nella provincia di Verona. Per un ulteriore periodo di due anni, UniCredit è tenuta a mantenere invariato il numero complessivo dei propri sportelli nelle province di Belluno e Verona.

Per quanto concerne la provincia di Trieste, Banca d'Italia ha ritenuto che allo stato attuale la partecipazione del 28% detenuta da UniCredit nella Cassa di Risparmio di Trieste, pur determinando una situazione di controllo congiunto in capo all'omonima Fondazione e a UniCredit, non renda quest'ultima impresa in grado di influire sulla politica commerciale e gestionale corrente della Cassa di Risparmio. Su questa base è stato ritenuto che attualmente la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito non sia suscettibile di rafforzare la posizione dominante della Cassa di Risparmio di Trieste sul mercato della raccolta nell'omonima provincia.

Interventi dell'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90

SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI FONDAZIONI BANCARIE

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha segnalato al Parlamento ed al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcuni emendamenti apportati dal Senato al disegno di legge recante delega al Governo per il riordino della disciplina delle fondazioni bancarie che avrebbero potuto determinare ingiustificate distorsioni della concorrenza (A.C. n. 3194-B; A.S. n. 3158). Il disegno di legge nella sua forma

originaria intendeva condurre a compimento, attraverso una ridefinizione del ruolo delle fondazioni e un sistema di agevolazioni fiscali, il processo di dismissione del controllo delle imprese bancarie da parte delle fondazioni di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218 e successive modificazioni.

Il primo emendamento oggetto di attenzione da parte dell'Autorità riguardava l'introduzione nel disegno di legge, accanto agli scopi di utilità sociale delle fondazioni, anche del generico fine della "promozione dello sviluppo economico". L'Autorità ha sottolineato come tale emendamento avesse l'effetto di ampliare in modo sostanziale la possibilità per le fondazioni di acquisire partecipazioni anche rilevanti e svolgere direttamente attività d'impresa in settori diversi da quelli di utilità sociale.

Il secondo emendamento riguardava invece le condizioni che avrebbero determinato la perdita dei benefici tributari per le fondazioni che, al termine del periodo transitorio di quattro anni, non avessero dismesso il controllo delle imprese bancarie. Mentre la formulazione originaria del disegno di legge collegava la perdita dei benefici fiscali al mantenimento di una posizione di "controllo diretto o indiretto", l'emendamento limitava i casi di perdita del beneficio fiscale alle sole situazioni in cui fosse stata mantenuta una "partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo e secondo comma, del codice civile" nelle imprese bancarie. Tale soluzione consentiva alle fondazioni di mantenere, senza perdere i benefici fiscali, partecipazioni in imprese bancarie che, per quanto non configurabili come partecipazioni di controllo di diritto ai sensi del codice civile, avrebbero assunto, eventualmente anche per effetto della sottoscrizione di specifici patti parasociali, una rilevanza tale da permettere alle fondazioni stesse di esercitare un'influenza determinante, e dunque un controllo di fatto, sulle imprese bancarie.

L'Autorità ha rilevato che gli emendamenti introdotti dal Senato, consentendo alle fondazioni di detenere il controllo di fatto delle banche partecipate e di esercitare l'attività d'impresa in qualsiasi settore economico, oltre a modificare profondamente la portata della riforma, potevano indurre rilevanti distorsioni dell'assetto concorrenziale. E' stato in particolare sottolineato che le agevolazioni fiscali attribuite alle fondazioni, una volta consentito alle stesse di permanere quali azionisti di riferimento nelle banche e anche in imprese attive in altri settori, avrebbero potuto avere l'effetto di dare un indebito vantaggio competitivo alle imprese partecipate dalle fondazioni rispetto ai concorrenti.

D'altro canto, tenuto conto della particolare natura delle fondazioni e degli interessi che esse esprimono, l'Autorità ha osservato che partecipazioni di rilievo delle stesse nelle imprese possono condurre a un'elevata rigidità degli assetti proprietari e una sostanziale irresponsabilità della gestione, con un'inevitabile alterazione delle normali dinamiche economiche e concorrenziali nei mercati interessati. Nella segnalazione è stato dunque auspicato che la nozione di controllo utilizzata nel disegno di legge fosse ricondotta ad un'accezione più ampia, quale quella contenuta nell'articolo 23 del Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia. Per i settori diversi da quelli di utilità sociale, al fine di scindere ogni legame d'impresa tra le fondazioni e le società partecipate è stato infine suggerito che le partecipazioni azionarie delle fondazioni siano in ogni caso affidate a gestori professionali.

La Camera dei Deputati, in sede di approvazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461 recante delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, pur senza modificare le norme oggetto dei rilievi dell'Autorità, ha deliberato un ordine del giorno che impegnava il Governo, all'atto dell'emanazione dei decreti legislativi delegati, a considerare i problemi emersi in ordine all'eventuale attività di impresa delle fondazioni.

SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI PAGAMENTO DELLE SPESE EDILIZIE AI FINI DELLA DETRAZIONE IRPEF

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, ai Ministri delle Finanze e dei Lavori pubblici in merito a talune distorsioni della concorrenza derivanti dal decreto ministeriale 18 febbraio 1998, n. 41 e dalla circolare ministeriale 24 febbraio 1998, n. 57/E che subordinavano la possibilità di beneficiare della detrazione dall'IRPEF del 41% delle spese edilizie sostenute dai contribuenti al pagamento di queste ultime mediante bonifico bancario. In particolare, la normativa primaria rinviava a un decreto ministeriale la determinazione delle modalità di attuazione delle previste detrazioni dall'IRPEF, nonché le "procedure di controllo, da effettuare anche mediante l'intervento delle banche, in funzione di contenimento del fenomeno dell'evasione fiscale". La normativa secondaria indicava il bonifico bancario quale mezzo esclusivo di pagamento, con la previsione della decadenza dai benefici fiscali in caso di modalità differenti di pagamento.

L'Autorità ha rilevato che tale previsione poteva determinare una distorsione della concorrenza in quanto, privilegiando uno strumento di pagamento rispetto ad altri, quali ad esempio il conto corrente postale, attribuiva un ruolo esclusivo agli istituti bancari e limitava la libertà di scelta del consumatore. L'Autorità ha pertanto auspicato la revisione dei suddetti atti normativi, non risultando presenti esigenze di carattere generale che giustificassero le evidenziate limitazioni della concorrenza.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Il processo di riforma della disciplina delle professioni

L'indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali, conclusa dall'Autorità nell'ottobre 1997, aveva posto in evidenza che la regolamentazione vigente in Italia è estremamente estesa rispetto a quella presente nei principali paesi europei e per numerosi aspetti ingiustificatamente restrittiva dell'iniziativa economica e della concorrenza tra professionisti. Nel 1998, in parte anche in seguito alle conclusioni a cui perveniva tale indagine, si è sviluppato un ampio dibattito sulla necessità di avviare una riforma complessiva e organica della disciplina delle libere professioni intellettuali che, nel pieno riconoscimento delle specificità delle attività professionali, dia un maggiore spazio ai principi della concorrenza, come peraltro da tempo auspicato dagli organi comunitari.

Nel corso dell'anno si sono registrate alcune importanti conferme sul piano giurisprudenziale, in ambito sia comunitario che nazionale, del principio secondo il quale l'attività professionale è qualificabile come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza. Tale principio costituisce l'imprescindibile presupposto degli interventi dell'Autorità in materia di servizi professionali che, oltre alla citata indagine conoscitiva, si sono concretizzati in numerose segnalazioni agli organi istituzionali competenti e, in alcuni casi, nell'applicazione del divieto delle intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. In particolare, la Corte di giustizia europea, in una sentenza del 18 giugno 1998 ha ribadito questo punto, qualificando l'attività degli spedizionieri doganali come avente "natura economica" ai fini dell'applicazione delle norme della concorrenza ed ha disatteso l'obiezione avanzata in quella causa dal Governo italiano

sulla asserita incompatibilità della natura intellettuale dell'attività svolta dagli spedizionieri ("come un avvocato, un geometra o un interprete", punto 34 della sentenza) con la nozione di impresa rilevante ai fini dell'applicabilità delle regole della concorrenza⁵³. I principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria hanno trovato puntuale riscontro, proprio con riferimento a una tipica figura professionale, in una recente pronuncia della Corte d'Appello di Torino, la quale ha statuito che "l'attività dell'avvocato ha evidentemente natura economica, essendo costituita da una prestazione intellettuale contro una remunerazione con l'assunzione a proprio carico dei rischi economici e finanziari connessi a detta attività, ai sensi degli articoli 2222 e 2229 c.c." e che, quindi, "si tratta di attività inclusa nell'ambito di applicabilità degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma"⁵⁴. Pertanto, appare confermata la correttezza della qualificazione delle attività professionali come attività d'impresa ai fini delle disposizioni in materia di concorrenza, pur rimanendo impregiudicata la diversa qualificazione e disciplina, a norma del codice civile, dei soggetti che svolgono professioni intellettuali.

Per quanto concerne gli sviluppi legislativi, di particolare rilievo sono i lavori condotti da un'apposita Commissione, istituita presso il Ministero di Grazia e Giustizia per proporre una riforma organica della materia e a cui l'Autorità ha partecipato in qualità di osservatore. Tale iniziativa è stata certamente sintomatica di una volontà innovativa. Sulla base dei lavori della Commissione è stato redatto il disegno di legge n. 5092, recante "delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali". L'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle proposte di riforma sia nelle forme di un parere al Ministero di Grazia e Giustizia quando il testo era ancora allo stato di uno schema di disegno di legge, sia nelle forme di una segnalazione quando poi esso è stato approvato dal Governo e presentato alle Camere. In particolare, l'Autorità ha tenuto a ribadire la necessità che l'attuale normativa, spesso intrusiva delle libertà dei singoli, sia sostituita da una regolamentazione aperta e flessibile che con rigore fissi i punti essenziali a garantire un'adeguata tutela della qualità delle prestazioni, lasciando al tempo stesso ai consumatori maggiori possibilità di scelta rispetto a quelle attualmente disponibili, con riferimento non solo alla qualità ma anche al prezzo delle prestazioni. Ciò richiede una rivisitazione complessiva della regolamentazione esistente, volta ad esaminare sistematicamente le condizioni che giustificano l'esistenza degli

⁵³ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 18 giugno 1998, *Spedizionieri Doganali*, causa C-35/96, in Racc. 1998, pag. I-3851.

⁵⁴ Cfr. sentenza del 11 luglio 1998, n. 791.

ordini professionali, per poi regolare, in funzione delle effettive esigenze di necessità e proporzionalità, la disciplina relativa all'accesso alla professione e alle sue modalità di esercizio.

In questa prospettiva, un aspetto essenziale della riforma dovrebbe consistere in un ridimensionamento delle esclusive esistenti in molti ordinamenti professionali che oggi, alla luce dell'evoluzione dei mercati e delle innovazioni tecnologiche presenti anche nel campo dei servizi professionali, appaiono prive di giustificazione.

Analogamente, appare necessaria l'eliminazione dei vincoli tariffari e del divieto di pubblicità, che impediscono ai professionisti di utilizzare la leva del prezzo e quella della evidenziazione delle caratteristiche proprie e dei servizi offerti come strumenti di concorrenza. Peraltro, su questi aspetti, alcune categorie di professionisti hanno iniziato a manifestare aperture di estrema rilevanza. Nel gennaio 1999, successivamente alla decisione dell'Autorità del 28 novembre 1998, con la quale, tra l'altro, è stato deliberato che l'elaborazione e la definizione da parte del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali di un tariffario relativo alle prestazioni degli iscritti al relativo albo professionale costituiva infrazione all'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti ha "liberalizzato" le tariffe dei dottori commercialisti, disponendo la modifica del proprio Codice deontologico e consentendo espressamente la deroga dei minimi tariffari, e ha eliminato il divieto di pubblicità.

Oltre alle tariffe e alla pubblicità, un'importanza cruciale riveste anche il tema delle società tra professionisti in seguito all'abrogazione, ad opera dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, dell'articolo 2 della legge 23 novembre 1939 n. 1815, il quale vietava l'esercizio in forma societaria delle attività professionali protette. Occorre ora trovare soluzioni legislative che pongano fine alle incertezze determinate dall'attuale vuoto legislativo. Al riguardo, l'Autorità è dell'avviso che, sull'esempio di quanto già avvenuto in altri paesi europei, sia possibile, attraverso una regolamentazione flessibile e che offra un ampio ventaglio di opportunità, trovare soluzioni che concilino le esigenze di tutela delle peculiarità delle attività professionali con la necessità di poter disporre di strumenti più avanzati nella prestazione delle stesse, quali possono essere certamente le società di capitali. Ciò non significa affatto, come molti temono, snaturare le attività professionali, oppure condurre all'eliminazione dal mercato della figura del singolo professionista, che ha fino ad oggi perlopiù caratterizzato l'offerta dei servizi

professionali, bensì consentire a chi lo desidera di scegliere le modalità di esercizio della professione che ritiene non solo più congeniali alle proprie esigenze, ma più coerenti con quelle della domanda, anche al fine di poter meglio fronteggiare la concorrenza internazionale indotta dalla progressiva eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

In conclusione, l'Autorità ha ripetutamente ribadito che rigidi atteggiamenti di ostilità al cambiamento degli assetti esistenti possono determinare una crescente disparità tra le condizioni di prestazione delle attività professionali per i soggetti italiani rispetto ai concorrenti di altri Stati membri, vanificando la portata di una riforma che rappresenta la migliore opportunità per rivitalizzare un settore a lungo cristallizzato da vincoli obsoleti.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato due intese restrittive della concorrenza da parte, rispettivamente, di un Consorzio di imprese di servizi (CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA) e dei Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori commercialisti (CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI). Due ulteriori istruttorie sono state avviate per verificare presunte intese restrittive della concorrenza tra società di revisione (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE) e tra consulenti del lavoro (INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO).

Inoltre, nel settore è stata condotta una intensa attività consultiva in merito alla normativa esistente o a progetti normativi, diretta in particolare a suggerire l'eliminazione di ingiustificati ostacoli all'accesso al mercato o alla concorrenza di prezzo. In particolare, l'Autorità è intervenuta riguardo alle limitazioni alla libera fissazione dei prezzi previste in un disegno di legge sulla professione di odontoiatra (DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI ODONTOIATRA), alle limitazioni all'accesso al mercato derivanti dalla normativa riguardante, rispettivamente, i servizi funebri, l'assistenza fiscale, le professioni sanitarie e i corsi di formazione per il personale addetto ai servizi antincendio (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FUNEBRI; RIFORMA DELL'ASSISTENZA FISCALE; DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROFESSIONI SANITARIE; CORSI DI FORMAZIONE ANTINCENDIO), ai vari aspetti di un progetto generale di riordino della

disciplina delle professioni intellettuali (RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI) e alle possibilità dell'apertura alla concorrenza di alcuni servizi connessi alla riscossione dei crediti secondo le modalità previste per la riscossione dei tributi (CONSORZIO NAZIONALE OBBLIGATORIO TRA I CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI).

CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA

L'Autorità ha condotto un'istruttoria per accertare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte del Consorzio Nazionale Servizi Srl (CNS), un consorzio di cooperative che riunisce centosettanta imprese operanti in diversi settori (servizi di pulizia, ecologia, logistica, manutenzione, energia e ristorazione). L'istruttoria, conclusa nell'aprile 1998, era stata avviata a seguito della denuncia da parte di un'impresa consorziata, nella quale si segnalava l'approvazione nel 1996, da parte dell'assemblea dei soci del CNS, di un Regolamento volto a disciplinare l'attività di partecipazione delle consorziate agli appalti pubblici di servizi.

In particolare, il Regolamento vietava alle consorziate di partecipare, in concorrenza con il CNS, alle procedure concorsuali per l'assegnazione di appalti pubblici di servizi di importo superiore ai 200.000 ECU, a meno di ottenere dal Consorzio un'autorizzazione in tal senso. Normalmente sarebbe quindi stato il Consorzio ad affidare alle imprese associate gli appalti conseguiti tramite la partecipazione alle gare; al riguardo, il Regolamento prevedeva che sarebbero state privilegiate le imprese aventi sede legale nella provincia in cui doveva essere svolto il servizio. Parte integrante del Regolamento erano, inoltre, i cosiddetti "Posizionamenti territoriali degli enti operanti fuori sede", con i quali venivano definite, settore per settore, le zone geografiche di competenza delle principali cooperative associate al CNS, qualora esse operassero al di fuori della regione in cui si trovava la loro sede legale. Il Regolamento prevedeva uno specifico meccanismo sanzionatorio nei confronti delle imprese che avessero disatteso il "patto di non concorrenza", consistente nella sospensione temporanea fino a sei mesi della partecipazione alle gare attraverso il Consorzio e nell'espulsione dallo stesso. Oggetto del procedimento sono state anche alcune disposizioni dello Statuto del CNS, che coerentemente con le previsioni del Regolamento, miravano a "coordinare le politiche di sviluppo settoriale e territoriale delle associate, riducendo le aree di conflittualità".

L'Autorità ha anzitutto osservato che le disposizioni contenute nello Statuto del CNS e nel Regolamento, essendo il frutto di deliberazioni consortili, configurano un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Attraverso tale intesa, il Consorzio ha assunto un ruolo di coordinamento dell'attività imprenditoriale delle consorziate, con particolare riferimento alla scelta degli ambiti territoriali ove operare. Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che le ragioni che hanno condotto alla definizione dei posizionamenti territoriali sono riconducibili alla volontà di predeterminare le aree territoriali di attività per le cooperative che lavorano a livello sovraregionale, al fine di evitare il rischio di sovrapposizioni fra queste ultime e di limitare il grado di concorrenza con le cooperative locali. Il posizionamento territoriale corrispondeva, dunque, di fatto a una ripartizione del mercato tra le imprese, le quali, attraverso i meccanismi configurati, evitavano di concorrere tra loro nelle procedure di gara.

E' stato inoltre rilevato, più in generale, che lo Statuto assegnava al Consorzio un ruolo attivo nella predisposizione di progetti e preventivi per le imprese aderenti, facilitando pertanto lo scambio di informazioni tra i soci. Dal momento che le informazioni relative a progetti e preventivi, specie se riferite a gare d'appalto, costituiscono elementi fondamentali sotto il profilo del confronto concorrenziale, anche tale aspetto risultava idoneo a pregiudicare in misura sostanziale l'autonoma determinazione da parte delle imprese consorziate della propria condotta sul mercato.

Nel corso del procedimento istruttorio l'Autorità ha verificato che, tenuto conto delle condizioni concorrenziali dei mercati e dell'esplicita esclusione del settore della ristorazione dall'ambito di applicazione del "patto di non concorrenza", il Regolamento era suscettibile di esplicare effetti restrittivi unicamente nell'ambito dei servizi di pulizia. E' stato quindi identificato come mercato rilevante quello della prestazione a livello nazionale di servizi di pulizia, limitatamente alle commesse pubbliche di importo superiore ai 200.000 ECU. In tale ambito, a fronte di un'offerta estremamente frammentata, le imprese consorziate detenevano una quota di mercato pari al 28%.

L'Autorità ha concluso che le deliberazioni consortili oggetto dell'istruttoria configuravano un'intesa restrittiva della concorrenza, volta a conseguire un'artificiale ripartizione del mercato degli appalti pubblici di servizi di pulizia in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90. Dagli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento, è emerso che l'intesa ha avuto inizio nel 1980, con

l'approvazione di alcune disposizioni statutarie, e che è rimasta operante sino al marzo 1998; essa pertanto rileva come illecito concorrenziale dall'entrata in vigore della legge n. 287/90.

In considerazione delle gravi restrizioni della concorrenza determinate dall'intesa e della rilevante durata dell'infrazione, l'Autorità ha irrogato una sanzione pari al 2% del fatturato realizzato dal CNS nel mercato rilevante, per un ammontare di 24,6 milioni di lire. Nel corso del procedimento il CNS ha provveduto ad abrogare le deliberazioni consortili che sono state ritenute lesive della concorrenza, rinunciando al ruolo di coordinamento delle politiche commerciali delle imprese associate.

CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, avviato per verificare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. Oggetto dell'istruttoria sono stati, in particolare, i seguenti comportamenti: a) l'assunzione da parte dei due Consigli nazionali di un ruolo attivo nel procedimento di formazione delle tariffe professionali, che andava ben oltre la funzione consultiva loro attribuita dalle norme vigenti; b) la sollecitazione effettuata dal Consiglio dei Ragionieri e Periti Commerciali ai propri iscritti ad applicare la tariffa proposta e deliberata dallo stesso Consiglio, ma non ancora approvata dal Ministero di Grazia e Giustizia; c) la predisposizione congiunta delle tariffe da parte dei due Consigli Nazionali al fine di uniformare le strategie di prezzo delle rispettive categorie professionali.

L'intervento dell'Autorità si fonda sul riconoscimento del fatto che, ai fini specifici dell'applicazione delle norme sulla concorrenza, i dottori commercialisti e i ragionieri e periti commerciali possono essere considerati imprese. In tal senso si è espressa ripetutamente anche la Corte di Giustizia europea; al riguardo, assume particolare rilievo la circostanza che questi professionisti svolgano attività di natura economica, consistente nell'offerta di propri servizi sul mercato a titolo oneroso, in modo stabile e in forma indipendente, con assunzione dei rischi economici che ne derivano.

Nella stessa prospettiva, i Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti sono stati considerati associazioni di imprese, tenendo conto sia della loro idoneità a essere ritenuti enti rappresentativi della categoria professionale di riferimento, sia dell'aspetto funzionale dell'attività svolta. Al riguardo, è stato evidenziato come l'attività di elaborazione delle tariffe posta in essere dai Consigli sia essenzialmente finalizzata al perseguimento degli interessi delle categorie professionali e non di interessi pubblici e sia suscettibile di influenzare i comportamenti sul mercato degli aderenti all'associazione. È stato, altresì, rilevato che alla qualificazione di associazione di imprese non osta la circostanza che nel diritto interno i Consigli Nazionali siano considerati enti pubblici non economici. Infatti, ai fini dell'applicabilità delle norme poste a tutela della concorrenza, non è rilevante la natura giuridica pubblica o privata del soggetto che svolge l'attività, nel momento in cui questo risulti, comunque, partecipe all'attività economica.

I comportamenti oggetto dell'istruttoria, essendo il frutto di deliberazioni di associazioni di imprese, sono stati ritenuti intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Nella valutazione concorrenziale delle fattispecie è stato individuato come mercato rilevante quello costituito dalle attività rientranti nell'oggetto delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere. In tale ambito, le attività ordinariamente esercitate consistono nella tenuta e controllo della contabilità delle imprese, nonché nella consulenza e assistenza tributaria, cui si affiancano arbitrati, consulenza in materia societaria, consulenza e assistenza nella trattazione e stipulazione di contratti e negozi, assistenza nelle procedure concorsuali. Ai due Consigli nazionali fa capo una parte molto rilevante dei professionisti che prestano tali servizi in Italia.

Relativamente alla fissazione dei tariffari per i diversi servizi professionali, è stato accertato che ciascuno dei due Consigli ha svolto concretamente l'attività di elaborazione e deliberazione delle tariffe e che tale attività è stata volta non soltanto ad aggiornare i livelli tariffari previgenti, ma ad operarne una vera e propria ridefinizione, sotto il profilo sia formale che sostanziale.

Dall'istruttoria è emerso inoltre che il Consiglio dei Ragionieri e Periti Commerciali, nelle more dell'approvazione ministeriale delle tariffe da esso proposte, ha deliberato autonomamente di dare seguito all'accordo, sollecitando gli iscritti ad applicare tali tariffe. A questa deliberazione ha fatto seguito una circolare di analogo

contenuto indirizzata ai presidenti dei collegi, nonché la divulgazione delle tariffe a mezzo stampa.

Infine, per quanto concerne il coordinamento tra i Consigli dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali, è risultato che sin dal 1990 i due Consigli Nazionali hanno instaurato un rapporto di collaborazione finalizzato all'uniformazione dei livelli tariffari praticati dalle due categorie professionali. In particolare, è stato realizzato un confronto continuo delle tariffe attraverso incontri e scambi di informazioni. In questo contesto si colloca la decisione assunta dal Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, d'accordo con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, di abbandonare il proprio originario progetto di tariffa e di presentare una tariffa identica a quella dei dottori commercialisti. La cooperazione messa in atto tra le parti ha determinato, quindi, l'approvazione da parte dei due Consigli nazionali di tariffe di analogo contenuto da sottoporre al Ministero di Grazia e Giustizia per l'approvazione finale, restringendo la concorrenza di prezzo in un mercato nel quale essa è già attenuata dalla presenza di distinti tariffari professionali.

L'Autorità ha ritenuto che sia le deliberazioni assunte dai due Consigli relativamente all'elaborazione e alla definizione di tariffari per i diversi servizi professionali, sia la raccomandazione fatta dal Consiglio Nazionale Ragionieri e Periti Commerciali ai propri iscritti di applicare le tariffe da esso individuate nelle more dell'approvazione ministeriale, sia infine il coordinamento tra i due Consigli Nazionali volto a uniformare i livelli tariffari adottati dalle due categorie professionali configurassero violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza.

ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare possibili violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 da parte dell'Associazione Italiana Revisori Contabili (Assirevi) e delle società di revisione ad essa aderenti. Tra le imprese associate a Assirevi figurano le affiliate italiane dei principali gruppi di società di revisione attivi a livello mondiale (Arthur Andersen, KPMG, Coopers&Lybrand - Price Waterhouse, Deloitte Touche, Ernst&Young), alle quali corrisponde oltre il 90% del mercato della revisione obbligatoria in Italia.

L'istruttoria è stata avviata a seguito dell'acquisizione, in occasione di accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, di una lettera di Assirevi, con la quale venivano comunicate alle imprese associate le tariffe di riferimento per i servizi di revisione a valere per il periodo luglio 1995-giugno 1996. Obiettivo dell'istruttoria è verificare la sussistenza di intese restrittive della concorrenza tra società di revisione, nella forma di deliberazioni associative, di accordi o di pratiche concordate.

INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte dell'Associazione Nazionale Consulenti Lavoro (ANCL) e dei Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Catania, Milano e Roma. L'istruttoria è stata avviata a seguito della denuncia da parte della società Inaz Paghe Srl, che opera nello sviluppo, nella vendita e nella commercializzazione di software per l'elaborazione di dati relativi all'amministrazione del personale, nonché nella prestazione dei relativi servizi di assistenza. Nella propria attività, Inaz si rivolge sia alle imprese che svolgono al proprio interno il servizio di elaborazione dei dati, sia ai consulenti del lavoro che operano per conto delle imprese clienti. All'inizio del 1997 Inaz ha deciso di allargare la propria offerta all'elaborazione di dati per le imprese. In seguito a tale iniziativa, secondo quanto emerge dalla denuncia, gli organismi rappresentativi dei consulenti del lavoro nei confronti dei quali è stata avviata l'istruttoria avrebbero adottato una serie di atti ai danni di Inaz, che in alcuni casi si sarebbero concretizzati nella sollecitazione ai propri aderenti a disdire i rapporti di clientela con Inaz relativi alla fornitura di software. L'istruttoria è volta a verificare la sussistenza delle intese denunciate e se esse determinino consistenti restrizioni della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nel mercato della fornitura di software applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale e nel mercato della consulenza per gli adempimenti in materia di lavoro.

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI ODONTOIATRA

Con una segnalazione ai sensi dell'articolo 22, trasmessa nell'ottobre 1998 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Sanità, l'Autorità ha evidenziato come alcune disposizioni contenute in una proposta di legge relativa alla "Disciplina della professione di odontoiatra" (A.C. 72-B), che attribuiscono agli organi rappresentativi della categoria competenze in materia di

fissazione di tariffe professionali, risultino in contrasto con i principi della concorrenza e del libero mercato.

La proposta di legge prevede, in particolare, l'approvazione da parte del Consiglio nazionale della Federazione nazionale delle tariffe minime degli onorari delle prestazioni odontoiatriche e la nullità di qualsiasi accordo in deroga. Le tariffe sarebbero proposte al Consiglio nazionale da un comitato di 15 membri eletti dallo stesso Consiglio nazionale tra gli iscritti all'albo. In ambito locale, inoltre, è disposto che il consiglio direttivo provinciale possa apportare alle tariffe minime degli onorari delle prestazioni odontoiatriche previste a livello nazionale variazioni non superiori al 30% degli importi fissati, in relazione ad esigenze di carattere locale. Tali tariffe sarebbero obbligatorie per le persone sia fisiche che giuridiche legittimate alla erogazione delle prestazioni odontoiatriche. Nel caso di mancato rispetto, sono previste sanzioni quali, per il professionista, la sospensione temporanea dall'esercizio della professione, ovvero per le persone giuridiche la sospensione dell'autorizzazione amministrativa.

L'Autorità ha ribadito che l'esistenza di tariffe minime inderogabili, anche nel delicato settore medico-sanitario, non rappresenta uno strumento idoneo ad assicurare la qualità delle prestazioni professionali, impedendo inoltre agli utenti di beneficiare della possibilità di assicurarsi la prestazione a prezzi più convenienti di quelli fissati.

Inoltre, l'attribuzione all'ordine professionale di un ruolo determinante nella fissazione delle tariffe minime (l'approvazione da parte del Consiglio nazionale è preconditione per l'adozione da parte del Ministero della Sanità del decreto che le rende esecutive) è apparsa idonea, data l'evidente situazione di conflitto di interessi, a determinare un aumento nel livello complessivo dei prezzi richiesti per le singole prestazioni.

L'Autorità ha sottolineato la propria consapevolezza circa le importanti asimmetrie informative presenti nei mercati di servizi professionali e la correlata necessità di introdurre delle misure correttive idonee ad assicurare ai consumatori la più ampia disponibilità di informazioni nelle relative prestazioni. A tal fine, tuttavia, lo strumento più adeguato, in luogo dei tariffari professionali, sembra essere la diffusione di informazioni quantitative, di carattere puramente orientativo, sui prezzi dei servizi professionali, rilevati da soggetti terzi. Questi dati, riferendosi a prezzi già praticati e liberamente determinati dai singoli professionisti, non solo appaiono maggiormente

indicati per rappresentare l'effettivo andamento del mercato e fornire agli utenti degli utili parametri di riferimento ma sono anche privi delle conseguenze anticompetitive determinate da altre misure.

SEGNALAZIONE RELATIVA ALLA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FUNEBRI

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso al Ministro della Sanità e ai Sindaci delle città di Carrara, Foggia, Genova e Molfetta una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 in merito all'esclusiva, istituita in alcuni Comuni, per il servizio di trasporto funebre. Il parere è stato inviato anche in relazione al processo in atto di revisione della disciplina del settore, con particolare riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (approvazione del regolamento statale di polizia mortuaria, previsto dall'articolo 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie).

Le esclusive sono state istituite, nella maggior parte dei casi in epoca risalente nel tempo, ai sensi del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Testo unico delle leggi per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali) che prevede la possibilità per i Comuni di assumere l'esercizio diretto del pubblico servizio dei trasporti funebri, anche con diritto di privativa ovvero di affidarne lo svolgimento a terzi concessionari. Anche nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 285/90 viene fatto esplicito riferimento, all'articolo 19, al diritto di privativa comunale per i trasporti funebri. La prestazione degli altri servizi funebri, concernenti la vendita di articoli funerari e il disbrigo delle pratiche di stato civile e cimiteriali, è soggetta, invece, ovunque a semplici autorizzazioni. Nei territori comunali in cui non vi è l'esclusiva per il trasporto, invece, tale attività può essere svolta da ciascun soggetto titolare delle due indicate autorizzazioni, come precisato nella circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24.

Nella segnalazione è stato rilevato che l'esistenza di un'esclusiva per il servizio di trasporto funebre determina distorsioni della concorrenza non giustificate da esigenze di interesse generale. In particolare, è stato preliminarmente osservato che nei mercati dei servizi funebri le caratteristiche della domanda rendono la tempestività nel contattare il potenziale cliente, ovvero la reputazione e la notorietà dell'operatore fattori di grande importanza. Su questa base è stato sostenuto che l'esclusiva nel trasporto comporta, per le imprese concessionarie, la possibilità di beneficiare di un rilevante

vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, al punto da consentire loro di monopolizzare i mercati contigui a quello del trasporto funebre. Poiché non sembrano sussistere ragioni d'interesse generale che giustificano l'esistenza delle esclusive comunali per il trasporto funebre prevista dal regio decreto n. 2578/25 nella segnalazione è stata auspicata la loro rimozione, affinché ovunque il trasporto funebre possa essere effettuato nell'ambito del sistema autorizzatorio previsto per gli altri servizi funebri.

Nella segnalazione è stato inoltre rilevato che l'ipotesi di rimozione dell'esclusiva avrebbe dovuto essere già considerata nella nuova versione del regolamento statale di polizia mortuaria, in discussione al momento della segnalazione. In tale occasione sarebbe infatti stato auspicabile un chiarimento normativo volto ad esplicitare l'avvenuta abrogazione della disposizione del citato regio decreto n. 2578/1925, testo unico riguardante il diritto di privativa comunale del trasporto funebre al fine di agevolare e accelerare la liberalizzazione di tale attività in ogni Comune.

SEGNALAZIONE SU DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROFESSIONI SANITARIE

Nel novembre 1998 è stata inviata una segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi degli articoli 21 e 22, in relazione alle situazioni distorsive della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivanti dalle disposizioni contenute in un disegno di legge recante "Disposizioni in materia di professioni sanitarie" (A.C. n. 4216), con particolare riferimento alla prevista istituzione di albi e collegi professionali per le professioni sanitarie ausiliarie, nonché dalla legge 5 febbraio 1992 n. 175, che disciplina l'utilizzazione dello strumento pubblicitario per le professioni sanitarie.

Per quanto concerne le professioni sanitarie ausiliarie, è stato osservato che attualmente esse possono essere svolte solo in seguito a un preciso percorso formativo professionale, ovvero con il conseguimento di specifici diplomi universitari e, quindi, sono già oggetto di una regolamentazione idonea a garantire che le prestazioni vengano rese da soggetti qualificati e in possesso dei requisiti ritenuti necessari. Pertanto, l'introduzione di ulteriori vincoli regolamentativi potrebbe tradursi in una limitazione della concorrenza tra professionisti, senza tuttavia apportare benefici aggiuntivi a chi domanda i servizi. Nel caso di specie, inoltre, la domanda di servizi è espressa prevalentemente dal Servizio Sanitario Nazionale, ovvero da un soggetto dotato di sufficienti conoscenze, risorse e capacità per valutare la qualità delle prestazioni erogate

dai professionisti, e nei confronti del quale è quindi difficilmente ipotizzabile una situazione di asimmetria informativa così marcata da giustificare l'introduzione di una regolamentazione più rigida di quella attualmente esistente.

Riguardo ai limiti normativi alla possibilità per i professionisti in campo sanitario di farsi pubblicità, già nell'Indagine conoscitiva sugli ordini e collegi professionali conclusa nel 1997 l'Autorità aveva sottolineato come le disposizioni contenute nella legge n. 175/92, che in buona sostanza consentono unicamente la pubblicità dei nominativi dei professionisti e delle relative specializzazioni mediante targhe o inserzioni sugli elenchi telefonici, determinassero restrizioni della concorrenza non giustificate dall'esigenza di tutelare la salute pubblica. Infatti, consentire l'adozione di una pubblicità sanitaria informativa, attinente esclusivamente alla rappresentazione veritiera dei fatti, anche attraverso i mass-media, consentirebbe ai consumatori un più agevole confronto circa i prezzi e le caratteristiche del professionista e dei servizi offerti. I vincoli vigenti, viceversa, non sembrano apportare alcun beneficio in termini di qualità per i consumatori.

Nella segnalazione è stato posto in evidenza come il disegno di legge n. 4216 rispondesse in modo parziale ed incompleto alle esigenze di riforma della disciplina in materia di pubblicità. In particolare, mentre per le case di cura private, i gabinetti e gli ambulatori mono o polispecialistici le modifiche apportate dal disegno di legge estendevano la possibilità di effettuare la pubblicità sia agli elenchi generali di categoria che ai giornali e periodici, per il professionista sanitario rimaneva preclusa la possibilità di utilizzare i mezzi di comunicazione più accessibili al pubblico, quali ad esempio la stampa quotidiana e periodica. Sotto il profilo dei contenuti dei messaggi pubblicitari, il disegno di legge non apportava alcun ampliamento del novero di informazioni che potevano essere fornite al pubblico rispetto a quanto previsto dalla legge n. 175/92.

PARERE SULLA RIFORMA DELL'ASSISTENZA FISCALE

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha inviato al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, relativa ad alcune disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo del 27 novembre 1998, relativo alla riforma dell'assistenza fiscale, suscettibili di determinare distorsioni del funzionamento del mercato. Lo schema di decreto legislativo prefigurava l'introduzione della certificazione tributaria o 'visto

pesante', strumento volto ad accertare l'esatta applicazione delle norme tributarie sostanziali, sulle dichiarazioni dei soggetti titolari di redditi di impresa in regime di contabilità ordinaria. In particolare, esso individuava quali unici operatori abilitati ad apporre il 'visto pesante' i revisori contabili iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali e dei consulenti del lavoro; tali soggetti costituiscono un sottoinsieme, pari a non più del 40%, degli iscritti ai tre ordini. Era inoltre richiesto che questi soggetti avessero esercitato la professione per almeno cinque anni. Infine, essi dovevano avere tenuto le scritture contabili dei contribuenti nel corso del periodo d'imposta al quale si riferiva la certificazione.

Le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo prefiguravano, quindi, lo sviluppo di una nuova attività, quella della certificazione tributaria, che veniva riservata in esclusiva solo a determinati operatori. Inoltre, lo schema di decreto legislativo restringeva il novero delle categorie di soggetti abilitati ad apporre il visto di conformità formale, attestante la coerenza dei dati contenuti nelle dichiarazioni con la relativa documentazione e le risultanze delle scritture contabili.

Nella segnalazione, l'Autorità ha riconosciuto la delicatezza della funzione di certificazione introdotta dallo schema di decreto legislativo: il professionista, infatti, è chiamato a sostituirsi, almeno in parte, alla Pubblica Amministrazione nel ruolo di controllo delle dichiarazioni fiscali. Risulta, quindi, comprensibile l'esigenza di selezionare il certificatore secondo criteri qualitativi.

Tuttavia è stato osservato che, anche in presenza di esigenze di interesse generale, l'ambito dell'esclusiva conferita ad alcuni soggetti non dovrebbe essere sproporzionato rispetto al perseguimento di tali esigenze. Al riguardo è stato rilevato che la disposizione che imponeva alle imprese che decidono di richiedere il "visto pesante", la tenuta delle scritture contabili da parte del professionista abilitato a effettuare la certificazione tributaria, avrebbe comportato l'estensione della riserva prevista per quest'ultima attività anche all'attività di tenuta di scritture contabili che in precedenza poteva essere svolta da chiunque. Quanto maggiore sarebbe stato il ricorso delle imprese al 'visto pesante', tanto maggiore sarebbe stata l'estensione del monopolio a favore delle figure professionali individuate dal decreto in esame anche per la tenuta delle scritture contabili.

L'ampliamento della riserva avrebbe avuto come effetto quello di ridurre sensibilmente la concorrenza nell'offerta di servizi di tenuta delle scritture contabili. La domanda delle imprese che desideravano avvalersi del "visto pesante", avrebbe potuto, infatti, essere soddisfatta da non più del 40% degli iscritti ai tre ordini. Tale contrazione dell'offerta, peraltro, risultava ulteriormente aggravata dal requisito che abilitava alla certificazione tributaria solo i professionisti che avevano esercitato la professione per un periodo non inferiore ai cinque anni, a pregiudizio dei professionisti più giovani.

Nella segnalazione è stato osservato che la disposizione che comportava l'estensione della riserva dalla certificazione tributaria alla tenuta delle scritture contabili non risultava strettamente necessaria all'efficace svolgimento della nuova attività e che, quindi, le connesse restrizioni della concorrenza apparivano ingiustificate.

Con riferimento al servizio di apposizione del visto di conformità formale, l'Autorità ha auspicato che tale attività possa fosse svolta dal maggior numero possibile di operatori qualificati, prevedendo unicamente un sistema di selezione dei soggetti basato sull'accertamento del possesso di alcuni requisiti di qualificazione professionale, quali il compimento di un ciclo adeguato di studi e lo svolgimento per un periodo congruo di attività in materia contabile e tributaria.

PARERE SUL RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI

Nel febbraio 1999 l'Autorità, facendo seguito a una richiesta del Ministero di Grazia e Giustizia, ha espresso al Governo e al Parlamento un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 in merito alle disposizioni contenute nel disegno legge n. 5092 recante delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali.

Anzitutto, l'Autorità si è soffermata sui criteri e i principi su cui dovrebbe basarsi la costituzione di un ordine. Essa ha ribadito che il regime di esclusiva delle attività professionali e il sistema degli ordini dovrebbero rivestire carattere di eccezionalità; essi in particolare dovrebbero essere limitati a quelle attività professionali il cui esercizio sia congiuntamente caratterizzato dal riferimento a principi e valori costituzionali (quali il diritto alla salute e alla difesa), da una elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, nonché dalla rilevanza dei costi sociali conseguenti a una inadeguata erogazione della prestazione. Al di fuori di tali ipotesi, come avviene in altri paesi,

l'interesse della collettività potrebbe essere tutelato attraverso il ricorso ad associazioni private di professionisti che, in presenza di determinati requisiti, possono conseguire il riconoscimento dallo Stato e con l'introduzione di appropriati correttivi volti a correggere le eventuali asimmetrie informative esistenti. Al riguardo, è stato osservato che il disegno legge non definiva chiaramente i criteri sui quali dovrebbe basarsi il sistema degli ordini e, limitandosi a fare riferimento ad una generica nozione di "interesse pubblico", avrebbe potuto addirittura legittimarne un ampliamento.

Con riferimento alla disciplina dell'accesso alle professioni, è stato auspicato che l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo sia prescritta unicamente per l'esercizio delle attività attribuite in esclusiva. E' stata inoltre sollecitata una puntuale definizione, nel disegno di legge, dei criteri fondamentali alla base dell'esame di Stato che, conformemente all'articolo 33, comma 5, della Costituzione, dovrebbe essere sempre prescritto per accedere all'esercizio di un'attività in esclusiva. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di un ridimensionamento del ruolo degli ordini professionali nelle commissioni esaminatrici e della rimozione di alcuni requisiti per l'ammissione all'esame, quali i limiti di età e il numero di volte che si può sostenere la prova, che non appaiono giustificati rispetto agli obiettivi perseguiti.

Il disegno di legge manteneva la possibilità di predeterminare vincoli numerici all'accesso per lo svolgimento di "funzioni pubbliche". Tale previsione legittimerebbe ad esempio le limitazioni vigenti per l'accesso alla professione notarile o per l'esercizio delle farmacie. E' stato ribadito, al riguardo, che l'esercizio di una funzione pubblica non è di per sé incompatibile con l'operare dei meccanismi di mercato e che l'interesse a garantire l'accessibilità del servizio su tutto il territorio nazionale potrebbe essere perseguito attraverso la previsione di un numero minimo, anziché massimo, di operatori.

Il progetto di legge recepiva invece l'auspicio espresso in passato dall'Autorità riguardo alla previsione di forme alternative allo svolgimento del tirocinio professionale obbligatorio; esso tuttavia non conteneva disposizioni che circoscrivessero chiaramente in casi in cui tale tirocinio è necessario e ne limitassero la durata.

Con riferimento alla regolamentazione delle modalità di esercizio della professione per le attività riservate, è stato ribadito che essa dovrebbe essere principalmente volta a correggere eventuali asimmetrie informative esistenti nei mercati, senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. In questa prospettiva,

L'Autorità vede con favore la pubblicazione e diffusione di standard qualitativi delle prestazioni e dei comportamenti che i professionisti devono rispettare, l'eliminazione del divieto di pubblicità nell'attività professionale e la diffusione di informazioni quantitative sui prezzi dei servizi professionali, purché rilevati ex post e da soggetti terzi. La previsione, contenuta nel disegno di legge delega, della possibilità per gli ordini di adottare tariffe non vincolanti, sia pure solo orientative, è stata invece oggetto di rilievi critici, perché potrebbe costituire più un'indicazione atta a limitare la concorrenza tra professionisti che una misura a salvaguardia degli utenti. L'adozione di tariffe vincolanti, invece, prevista dal disegno di legge per le prestazioni obbligatorie, dovrebbe essere limitata ai casi in cui si tratti di tariffe massime e in cui si ravvisi una condizione di particolare debolezza del cliente. Esemplari, al riguardo, sono alcune prestazioni erogate dai medici o quelle prestazioni che il cliente è obbligato a acquistare per legge e sono erogate da un numero limitato di soggetti (quali ad esempio, le prestazioni notarili).

Il contenuto dei codici deontologici che gli ordini sono tenuti ad emanare, a parere dell'Autorità, non dovrebbe spingersi a disciplinare i comportamenti economici dei soggetti. Per quanto concerne le società professionali, è stato auspicato che la normativa consenta ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercizio dell'attività, tra cui potere scegliere quella che essi ritengono più congeniale. Infine, è stato suggerito di rendere meno rigida l'attuale disciplina delle incompatibilità professionali, spesso non giustificate o sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

SEGNALAZIONE SUL CONSORZIO NAZIONALE OBBLIGATORIO TRA I CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha segnalato al Ministero delle Finanze, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, alcune distorsioni del corretto funzionamento del mercato connesse all'attività di meccanizzazione dei ruoli esattoriali svolta dal "Consorzio Nazionale Obbligatorio tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi ed altre entrate di pertinenza dello Stato e di enti pubblici".

Ai sensi della vigente normativa⁵⁵ il Consorzio può svolgere, accanto a compiti rientranti nell'ambito della concessione traslativa del Ministero delle Finanze e consistenti nella gestione accentrata e nella elaborazione per conto dell'amministrazione finanziaria dei dati trasmessi dai singoli concessionari dislocati sul territorio nazionale, anche attività sostanzialmente autonome. Tra queste rientra il servizio meccanografico di elaborazione dei riassunti dei ruoli svolto dal Consorzio in favore di quegli enti autorizzati dalla legge alla riscossione delle proprie entrate, secondo le norme stabilite per l'esazione delle imposte dirette, mediante ruoli. In particolare, tale servizio si configura come elaborazione e riepilogo di informazioni analitiche già in possesso dell'ente richiedente per l'emissione di riassunti da inviare ai concessionari dei tributi, i quali provvedono alla riscossione.

L'attività del Consorzio Obbligatorio assume in questo caso natura esclusiva per la circostanza che trattasi dell'unico ente al quale è attribuita la possibilità di emettere riassunti dei ruoli esattoriali e pertanto dell'unico ente in grado di assicurare un sistema di riscossione dei crediti equiparabile a quello della riscossione delle imposte dirette. In altri termini solo attraverso la redazione dei riassunti dei ruoli da parte del Consorzio Obbligatorio esiste di fatto la possibilità per gli enti ai quali la legge lo consenta di attribuire a un credito natura privilegiata alla stessa stregua dei crediti dello Stato.

Sebbene questa attività da parte del Consorzio Obbligatorio non sia sostituibile con servizi erogabili da parte di altri soggetti, non esiste alcuna regolamentazione dei relativi prezzi; inoltre, nessuna disposizione normativa prevede la necessità per il Consorzio di tenere una contabilità separata fra le attività svolte in regime di concessione e i rimanenti servizi, al fine di consentire la verifica dell'eventuale esistenza di sussidi incrociati o l'imposizione di prezzi ingiustificatamente gravosi.

L'Autorità ha sottolineato l'opportunità, in tale contesto, dell'introduzione di una regolamentazione dei prezzi per l'attività di meccanizzazione dei ruoli, nonché la necessità di prevedere un rigoroso sistema di separazione contabile tra servizi oggetto della concessione e altri servizi. Più in generale, l'Autorità ha auspicato un intervento dell'Amministrazione interessata affinché valuti attentamente l'effettiva necessità di mantenere in capo al Consorzio una posizione di monopolio di fatto in un servizio,

⁵⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1952, n. 1141; decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 44

quale quello della meccanizzazione dei ruoli esattoriali, consistente nella mera elaborazione di dati già in possesso dell'ente richiedente, ma formalmente necessario per assoggettare la riscossione dei relativi crediti alle norme stabilite per l'esazione delle imposte dirette.

SEGNALAZIONE SUI CORSI DI FORMAZIONE ANTINCENDIO

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, in cui viene auspicata una revisione di alcune disposizioni contenute nella legge 28 novembre 1996, n. 609, recante "Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto".

Sulla base di quanto stabilito dal precedente decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, i datori di lavoro sono tenuti a istruire, tramite appositi corsi di formazione, il personale incaricato di attuare i servizi antincendio. Per lo svolgimento dell'attività di formazione non è prevista alcuna esclusiva. La menzionata legge n. 609/96 dispone, all'articolo 3, che il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco possa svolgere, dietro corrispettivo, tale attività di formazione, in concorrenza con altri operatori. Inoltre, la legge dispone che i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco siano i soggetti competenti a rilasciare, previo superamento di una prova tecnica, un attestato d'idoneità ai lavoratori che abbiano partecipato ai corsi di formazione, siano questi effettuati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco o da altri enti, pubblici e privati. Un decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale emanato il 10 marzo 1998 dispone l'obbligatorietà di tale attestato d'idoneità per i lavoratori addetti ai servizi antincendio nei luoghi di lavoro caratterizzati da un'elevata probabilità di incendio: si tratta di un ampio numero di attività.

Nella segnalazione, è stato posto in evidenza il doppio ruolo svolto, sulla base dell'attuale quadro normativo, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, consistente da un lato nel rilasciare gli attestati di idoneità tecnica a chi ha frequentato corsi di formazione antincendio e, dall'altro, nella possibilità di organizzare tali corsi in concorrenza con altri soggetti. L'Autorità ha ritenuto che tale situazione sia idonea a determinare un rilevante ed ingiustificato vantaggio concorrenziale a favore del Corpo

Nazionale dei Vigili del Fuoco nel settore dei corsi di formazione antincendio, in quanto le imprese pubbliche e private per le quali è previsto l'obbligo della certificazione d'idoneità, dovendo scegliere un corso di formazione e addestramento, saranno presumibilmente indotte a privilegiare quelli offerti dal soggetto che è anche l'unico istituzionalmente incaricato a rilasciare l'attestato d'idoneità tecnica per i partecipanti. Sebbene l'articolo 3 della legge n. 609/96 trovi un fondamento nella necessità di garantire la tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro, esso non sembra individuare l'unico strumento idoneo alla realizzazione di tali esigenze di interesse generale. Lo stesso obiettivo potrebbe essere, infatti, raggiunto senza introdurre ingiustificate distorsioni della concorrenza, assegnando il compito della certificazione a soggetti terzi non attivi sul mercato o, in alternativa, attribuendo l'attività di certificazione al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ma precludendo a quest'ultimo, in tale ipotesi, la possibilità di organizzare corsi di formazione antincendio

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE ED EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA

Come noto, con l'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249, è stata attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentito il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la competenza (prima spettante al Garante per la radiodiffusione e l'editoria) ad applicare le norme della legge n. 287/90 in materia di intese, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione nei confronti delle imprese operanti nel settore della radiodiffusione e dell'editoria. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha portato a termine tre procedimenti istruttori che erano stati avviati nel 1997 dal Garante in merito, rispettivamente, a una presunta intesa restrittiva della concorrenza riguardante l'editoria periodica specializzata in sport invernali (FISI-DMK) e a due intese tra emittenti televisive in merito all'acquisizione di diritti di trasmissione televisiva di eventi sportivi di grande richiamo (RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS).

La questione dei rapporti esistenti tra modalità di acquisizione dei diritti televisivi sportivi e concorrenza tra emittenti televisive è di grande attualità in Italia come in altri paesi europei. Infatti, i diritti relativi alla trasmissione televisiva di diritti

sportivi di richiamo costituiscono un fattore strategico per la valorizzazione di un palinsesto televisivo, sia per le trasmissioni in chiaro che per quelle criptate. In Italia sono state recentemente adottate, con il decreto legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito nella legge 29 marzo 1999, n. 78, norme volte a disciplinare la possibilità, per le emittenti televisive, di acquisire diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata del campionato di calcio di serie A o comunque del torneo o del campionato di maggiore valore che si svolge o viene organizzato in Italia, al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti nel mercato televisivo. Nell'esercizio dei propri poteri ai sensi della legge n. 287/90, l'Autorità è intervenuta ripetutamente, nel corso dell'anno, in merito a restrizioni della concorrenza connesse alle modalità di acquisizione e cessione dei diritti televisivi connessi a eventi sportivi a elevata audience. Anzitutto, nei già menzionati procedimenti condotti, rispettivamente, nei confronti di Rai e Rti, e di Rai, Rti e Cecchi Gori Communications, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi tra emittenti televisive volti a ripartirsi i diritti relativi alla trasmissione televisiva in chiaro di eventi sportivi di rilievo configurassero violazioni dell'articolo 2 della legge, suscettibili in particolare di restringere significativamente la concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Recentemente, inoltre, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ancora in corso, per verificare l'esistenza di eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza con riferimento alla centralizzazione, in capo alla Lega Calcio, della vendita dei diritti televisivi relativi alle partite dei Campionati di calcio e della Coppa Italia (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI). Da ultimo, è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Telepiù e Stream, in relazione a possibili abusi di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza nei mercati dei diritti sportivi e cinematografici criptati e nel mercato della televisione a pagamento (STREAM-TELEPIÙ).

Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999, l'Autorità è anche intervenuta nei confronti di Rai per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-EMITTENTI PRIVATE; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI); infine, è stato effettuato un intervento di segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge, in merito a un disegno di legge in materia di distribuzione di stampa quotidiana e periodica (NUOVE NORME IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA).

FISI-DMK

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria inizialmente avviata per accertare la compatibilità con l'articolo 2 della legge n. 287/90 di un accordo concluso tra la Federazione Italiana Sport Invernali (Fisi) e la società Dmk Editrice Srl. In base all'accordo la Federazione attribuiva a Dmk, società che già pubblicava la rivista specializzata in sport invernali "Sciare", la gestione editoriale della rivista "Sport Invernali", organo ufficiale della Federazione. Il contratto prevedeva, inoltre, l'affidamento della raccolta pubblicitaria relativa a "Sport Invernali" alla società Publimaster, già responsabile della raccolta pubblicitaria per la rivista "Sciare". L'istruttoria era stata avviata nel maggio 1997 dal Garante per la radiodiffusione e per l'editoria; in seguito all'entrata in vigore della legge n. 249/97, il procedimento è stato portato a termine dall'Autorità garante della concorrenza del mercato.

La società che aveva denunciato l'intesa, editrice di una rivista concorrente di "Sciare" e "Sport Invernali", lamentava che, attraverso l'affidamento a Publimaster dell'attività di raccolta pubblicitaria per tali testate, Fisi e Dmk avessero eliminato la reciproca concorrenza, realizzando forme di vendita coordinata degli spazi pubblicitari su tali pubblicazioni.

Sulla base del contratto, la Federazione manteneva la proprietà di "Sport Invernali". Dmk contribuiva alla definizione del contenuto editoriale e della veste grafica della rivista, provvedeva a proprie spese alla stampa e forniva a Fisi determinato numero di copie che poi essa provvedeva a spedire ai propri tesserati. In cambio Fisi riconosceva a Dmk l'intero appannaggio della raccolta pubblicitaria, nonché per i primi tre anni di efficacia del contratto una somma forfettaria annua di importo decrescente.

Nella valutazione della fattispecie, l'Autorità ha osservato che il contratto ha prodotto una modifica duratura nella gestione di "Sport Invernali" avendo Fisi trasferito a Dmk la titolarità della attività di raccolta pubblicitaria su tale testata. E' stato argomentato che Dmk ha acquisito da Fisi un'attività specifica alla quale può essere attribuito un fatturato e che costituisce una parte d'impresa. Pertanto, l'Autorità ha concluso che l'operazione deve essere qualificata come acquisizione da parte di Dmk del controllo della parte d'impresa costituita dall'attività di vendita di spazi pubblicitari sulla rivista "Sport Invernali" e, quindi, come concentrazione ai sensi dell'articolo 5, lettera b), della legge n. 287/90. Tale operazione, peraltro, non era soggetta all'obbligo

di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in quanto non eccedente le soglie di fatturato ivi previste.

Nella denuncia inizialmente pervenuta al Garante era stato anche segnalato il rischio che, dato il ruolo istituzionale svolto da Fisi nel settore degli sport invernali, quest'ultima potesse subordinare l'ammissione delle imprese al *pool* dei "fornitori ufficiali" della Federazione alla stipulazione di contratti pubblicitari con la propria rivista; tale comportamento avrebbe potuto configurare un abuso di posizione dominante. A riguardo, l'Autorità ha affermato che, a prescindere dalla precisa definizione del mercato rilevante e dalla verifica della eventuale esistenza al suo interno di una posizione dominante in capo alla Federazione, dalle risultanze istruttorie non emergevano comportamenti di Fisi suscettibili di integrare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE

Nel febbraio 1997 l'onorevole Giuseppe Giulietti, membro della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, trasmetteva al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria una nota alla quale era allegato un documento anonimo, redatto in forma di relazione o promemoria, riguardante un incontro tra i dirigenti delle due principali emittenti televisive in chiaro operanti in Italia, Rai e Rti, da cui sembrava emergere un accordo tra le due imprese volto a ripartirsi i diritti di trasmissione televisiva delle principali manifestazioni sportive nazionali. In particolare, in tale documento erano espressamente indicate le modalità di ripartizione tra Rai e Rti, per un periodo triennale, dei diritti televisivi del Campionato di calcio, della Coppa Italia e delle Coppe europee di calcio, della Formula 1 e del Giro d'Italia di ciclismo. Nel documento veniva inoltre espressa la volontà delle parti di impedire a Cecchi Gori Communications Spa (CGC) l'acquisizione di una parte rilevante dei diritti televisivi relativi ai principali eventi sportivi.

Il Garante avviò un'istruttoria volta ad accertare possibili violazioni, da parte di Rai e Rti, del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. Successivamente, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 249/97 e alla conseguente modifica delle competenze ad applicare la legge n. 287/90 nei confronti delle imprese operanti nel settore dell'emittenza televisiva, l'istruttoria relativa

all'accordo tra Rai e Rti è stata portata a termine dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel procedimento, sono stati individuati come mercati interessati dal presunto accordo tra Rai e Rti il mercato dei diritti televisivi sportivi in chiaro ad elevata *audience* e quello della raccolta pubblicitaria televisiva. L'Autorità si è soffermata sulla capacità di determinati eventi sportivi, identificati negli eventi calcistici con almeno una squadra italiana, la Formula 1 ed il Giro d'Italia, di attrarre con regolarità un elevato numero di spettatori, inclusi soggetti con caratteristiche particolarmente appetibili per gli inserzionisti pubblicitari, nonché sull'idoneità della trasmissione televisiva di tali eventi a determinare l'attitudine degli spettatori a selezionare un canale televisivo (cosiddetto effetto traino). Tali caratteristiche rendono i diritti di trasmissione televisiva di questi eventi sportivi molto importanti per le emittenti televisive in chiaro, al fine di valorizzare i propri palinsesti.

L'esistenza di un'intesa tra Rai e Rti in merito alla ripartizione dei diritti televisivi sportivi ad elevata *audience* è stata confermata da numerosi elementi di carattere probatorio raccolti nel corso dell'istruttoria. Tra essi rilevano, in particolare, il ritrovamento presso la sede della Rai di un documento identico a quello trasmesso dall'Onorevole Giulietti (si tratta di un memorandum interno che riassume il contenuto di un incontro tra Rai e Rti tenutosi nel maggio 1996) e significative dichiarazioni contenute nei verbali del Consiglio di Amministrazione della Rai relative a contatti con Rti volti a concordare le politiche in merito ai diritti televisivi sportivi. Peraltro, è stato riscontrato che l'ipotesi di ripartizione dei diritti televisivi sportivi delineata nel documento trasmesso dall'Onorevole Giulietti si è effettivamente realizzata per più dell'80% del valore di tali diritti.

L'Autorità ha ritenuto l'intesa idonea a alterare in misura significativa la concorrenza sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Al riguardo, è stato osservato anzitutto che dall'accordo emergeva espressamente la volontà di escludere Cecchi Gori Communications dalla possibilità di acquisire i diritti televisivi dei principali eventi sportivi. La mancanza di disponibilità per Cecchi Gori Communications di diritti che hanno un valore strategico per l'azione concorrenziale sul mercato della raccolta pubblicitaria era idonea a pregiudicare le capacità del gruppo Cecchi Gori Communications di competere su tale mercato e di sviluppare il proprio palinsesto. L'Autorità ha osservato in particolare che, in ragione della vigente

regolamentazione che limita la capacità di offerta di spazi pubblicitari per gli operatori e del fatto che Rai e Rti sono prossime ai tetti di affollamento previsti dalla normativa, ostacolare l'acquisizione dei diritti televisivi sportivi da parte di Cecchi Gori era assimilabile a una riduzione dell'offerta di spazi pubblicitari. Inoltre, è stato osservato come la ripartizione tra Rai e Rti di un fattore strategico quali sono i diritti relativi agli eventi sportivi più popolari potesse ridurre significativamente la concorrenza tra le due emittenti.

L'intesa è stata ritenuta consistente, in considerazione del fatto che le due imprese partecipanti detengono congiuntamente, nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, una quota di circa il 98%. L'Autorità ha pertanto concluso che i comportamenti di Rai e di Rti, oggetto del procedimento, configuravano un accordo restrittivo della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Tale valutazione dell'accordo tra Rai e Rti è stata integralmente condivisa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'ambito del parere che la stessa ha rilasciato, secondo quanto previsto dalla legge n. 249/97, nel corso del procedimento istruttorio.

L'infrazione è stata ritenuta grave, in particolare in ragione dell'elevato potere di mercato detenuto dalle parti nella vendita di spazi pubblicitari televisivi. Conseguentemente, l'Autorità ha irrogato a ciascuna delle due imprese che hanno dato luogo all'intesa una sanzione nella misura del 3% del fatturato che tali imprese hanno realizzato tramite la commercializzazione degli spazi pubblicitari connessi ai diritti televisivi oggetto dell'intesa. La sanzione è stata, complessivamente, di 2408 milioni di lire.

RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso una seconda istruttoria in materia di accordi tra emittenti televisive per la ripartizione di diritti televisivi relativi a eventi sportivi di richiamo. Il procedimento riguarda un contratto stipulato tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti a conclusione di una complessa vicenda giudiziaria relativa all'assegnazione da parte della Lega Nazionale Professionisti (Lega) dei diritti televisivi - in chiaro ed in criptato - e radiofonici relativi alle gare del campionato di calcio di serie A e B, di Coppa Italia e di Supercoppa di Lega per le stagioni agonistiche 1996-99.

Tale vicenda aveva avuto origine nel febbraio 1996 quando, a seguito dell'espletamento della gara indetta dalla Lega per la vendita dei suddetti diritti di trasmissione televisiva e radiofonica, Cecchi Gori Communications, che aveva presentato l'offerta complessivamente più elevata, venne dichiarata decaduta dal diritto di acquistarli non avendo presentato entro il termine prescritto le garanzie bancarie richieste dalla Lega. I diritti televisivi furono quindi attribuiti a Rai quale secondo migliore offerente.

La revoca dell'assegnazione a Cecchi Gori Communications diede origine a ricorsi giudiziari da parte di quest'ultima. Nel dicembre 1996 il Tribunale di Firenze sostanzialmente riassegnava la titolarità dei diritti in questione a Cecchi Gori Communications, fissando al 20 marzo 1997 il termine per la presentazione di garanzie bancarie. Nelle more della scadenza di tale termine, Rai e Cecchi Gori Communications pervenivano a un accordo diretto essenzialmente a far cessare il contenzioso pendente.

Contestualmente, Rti presentava un esposto-denuncia al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria sostenendo l'illegittimità dell'accordo tra Rai e Cecchi Gori Communications ai sensi della legge n. 287/90. Il Garante provvedeva in data 27 marzo 1997 ad aprire un procedimento istruttorio nei confronti di Rai e di Cecchi Gori Communications.

Il 15 aprile 1997, Rai, Cecchi Gori Communications e Rti perfezionavano un più ampio accordo - poi formalizzato nel luglio 1997 - con il quale venivano assorbite anche le pattuizioni contenute nell'accordo del 20 marzo 1997 tra Rai e Cecchi Gori Communications e a seguito del quale Rti ritirò la denuncia. Con l'entrata in vigore della legge n. 249/97 e il connesso trasferimento di competenze, l'istruttoria avviata dal Garante è stata portata a termine dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questa ha esteso soggettivamente e oggettivamente il procedimento con riferimento al più ampio accordo stipulato da Rai, Cecchi Gori Communications e Rti nell'aprile 1997.

L'accordo tra le tre emittenti, nella sostanza, era composto da una prima parte, eminentemente a carattere transattivo, che recepiva il precedente accordo tra Rai e Cecchi Gori Communications del 20 marzo 1997 e una seconda che, diversamente, trovava il proprio fondamento nella volontà delle emittenti di pervenire a una ripartizione concertata dei diritti televisivi relativi alle partite della Coppa Italia che, a seguito della modifica delle regole del torneo da parte della Lega, erano aumentate da

tredici (già vendute tramite asta) a ventisei. Nel dettaglio, le partite dei primi turni del torneo di Coppa Italia erano state ripartite in maniera paritetica tra Rai, Rti e Cecchi Gori Communications, attribuendo a ciascuna emittente il 33% dell'*audience* attesa, mentre le partite relative ai quarti di finale, alle semifinali e alle finali sono state attribuite a Rai e Rti in ragione di circa il 50% ciascuna.

L'Autorità ha rilevato che le modalità della ripartizione dimostravano la piena consapevolezza delle parti in merito all'impatto che la disponibilità di tali diritti televisivi è in grado di produrre sul mercato della raccolta pubblicitaria e, nel complesso, evidenziavano l'idoneità dell'accordo a restringere la concorrenza. E' stato osservato che le tre emittenti detenevano quasi il 100% della domanda di diritti televisivi in chiaro relativi ad eventi sportivi ad elevata *audience* nonché dell'offerta nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Infine si è considerato che il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva sul quale l'intesa risultava idonea a produrre gli effetti più rilevanti sotto il profilo concorrenziale era caratterizzato da significative barriere all'entrata di carattere amministrativo e da una sostanziale stabilità delle quote detenute dai due operatori principali.

Alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento, l'accordo tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti è stato ritenuto in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, in quanto idoneo ad alterare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva e, in particolare, su quella parte della raccolta pubblicitaria direttamente o indirettamente generata dallo sfruttamento dei diritti televisivi sportivi.

Nel corso dell'istruttoria, Rai e Rti hanno presentato, in via subordinata rispetto all'accertamento della non restrittività dell'accordo, un'istanza di esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. L'Autorità ha constatato che tale richiesta delle parti non poteva essere accettata in quanto l'accordo tra le tre emittenti non soddisfaceva i requisiti previsti dall'articolo 4, in particolare in quanto comportava restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate in base ad esigenze di miglioramento delle condizioni dell'offerta sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva.

La valutazione giuridica dell'accordo tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti è stata integralmente condivisa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

nell'ambito del parere che la stessa ha rilasciato, secondo quanto previsto dalla legge n. 249/97, nel corso del procedimento istruttorio.

L'infrazione riscontrata è stata ritenuta grave, trattandosi di un'intesa orizzontale volta alla ripartizione di un input strategico tra la quasi totalità degli operatori presenti nel mercato e tenuto conto della struttura oligopolistica e delle barriere all'entrata che caratterizzano il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Pertanto, l'Autorità ha comminato a Rai, Rti e Cecchi Gori Communications, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1% del fatturato realizzato attraverso la commercializzazione degli spazi pubblicitari connessi ai diritti televisivi relativi alla Coppa Italia, per un ammontare complessivo di 53 milioni di lire.

RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-EMITTENTI PRIVATE

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Rai-Radiotelevisione Italiana Spa, avviata per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990. Rai, infatti, nel periodo compreso tra il 5 gennaio e il 20 febbraio 1998 ha proceduto all'acquisizione, da varie emittenti private di radiodiffusione sonora, di numerosi impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze. Complessivamente, essa ha effettuato 21 operazioni di acquisizione, per un totale di 84 impianti, senza provvedere alla formale notifica preventiva.

L'Autorità ha rilevato che l'acquisizione di un impianto di trasmissione radiofonica e della relativa frequenza costituisce un'acquisizione di parti di impresa, e dunque una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Al riguardo, è stato osservato che nel settore radiofonico un impianto di trasmissione e la relativa frequenza sono funzionali all'ottenimento di un determinato grado di copertura territoriale e al raggiungimento di un maggior numero di ascoltatori. Ciò costituisce il presupposto per attirare maggiori inserzioni pubblicitarie e quindi maggiore fatturato. Pertanto, l'acquisizione di un impianto di trasmissione e delle relative frequenze è in grado di generare un autonomo fatturato e di modificare le quote di mercato dell'impresa acquirente, determinando dunque una sua crescita esterna. Questa conclusione è stata confermata dalle informazioni fornite all'Autorità dalle imprese cedenti, le quali hanno affermato di aver subito una riduzione, anche

significativa, negli ascolti e quindi nei ricavi pubblicitari in seguito alle cessioni in esame.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che le 21 acquisizioni poste in essere da Rai costituissero concentrazioni ai sensi della legge n. 287/90 e, essendo il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16, fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva. Pertanto, in ragione dell'inottemperanza a tale obbligo, l'Autorità ha comminato a Rai una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, nella misura di 10 milioni di lire per ciascuna violazione, per un valore complessivo di 210 milioni di lire.

RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un ulteriore procedimento istruttorio nei confronti di Rai per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90 quale conseguenza dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di quindici operazioni di acquisizione, da altrettanti soggetti cedenti, di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze. concentrazione, realizzate dal 24 febbraio all'8 luglio 1998. Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

VENDITA DIRITTI TELEVISIVI

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte della Lega Nazionale Professionisti (Lega Calcio), associazione a carattere privatistico a cui sono affiliate le trentotto società calcistiche partecipanti ai Campionati di calcio di Serie A e B. In particolare, l'Autorità ha rilevato che dal contenuto del Regolamento Organizzativo della Lega Calcio sembra emergere l'attribuzione esclusiva a quest'ultima da parte delle società calcistiche della gestione dei diritti televisivi in chiaro e in criptato relativi alle partite del Campionato di calcio e alla Coppa Italia. Inoltre, è stato osservato che sino alla stagione calcistica 1998-1999, la Lega Calcio ha venduto collettivamente i diritti televisivi in chiaro e in criptato relativi ai Campionati di calcio della serie A e B e della Coppa Italia e che, a tutt'oggi, la vendita dei diritti televisivi appare subordinata al potere decisionale della Lega Calcio. L'istruttoria, volta ad accertare l'impatto dell'intesa sul mercato italiano dei diritti televisivi in chiaro degli

eventi sportivi a elevata audience e sul mercato italiano dei diritti televisivi criptati relativo a eventi calcistici con la presenza di almeno una squadra nazionale, è ancora in corso.

STREAM-TELEPIÙ

Nel marzo 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Telepiù Srl per una presunta violazione del divieto di abuso di posizione dominante in relazione alla stipula di contratti di esclusiva pluriennali per l'acquisto di diritti calcistici e cinematografici criptati e nei confronti di Telepiù e Stream Spa per presunte violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante, in merito ad alcune clausole contenute in un contratto di distribuzione di programmi televisivi tra esse stipulato.

Telepiù, che detiene una quota pari al 91% nel mercato italiano delle TV a pagamento e una posizione di grande rilievo anche dal lato della domanda, nel mercato nazionale dei diritti sportivi e cinematografici criptati, avrebbe acquisito l'esclusiva, per un periodo di sei anni, relativa ai diritti televisivi criptati degli incontri delle principali squadre di calcio di serie A e B e di film di prima visione e di maggiore successo delle principali *majors* cinematografiche e dei distributori nazionali. Il procedimento istruttorio è volto ad accertare se, tenuto conto del potere di mercato dell'impresa interessata, dell'effetto cumulativo dei vari rapporti di esclusiva e delle specifiche caratteristiche del mercato, la stipula di tali contratti sia suscettibile di ostacolare l'entrata di concorrenti attuali e potenziali, anche di nazionalità estera, sui mercati italiani della TV a pagamento, dei diritti sportivi criptati e dei diritti cinematografici criptati.

Inoltre, il procedimento istruttorio è volto ad accertare se alcune clausole del contratto di distribuzione di programmi televisivi stipulato tra Telepiù e Stream, sottoscritto nel 1996, in un periodo in cui Stream, per espressa disposizione normativa, non poteva operare come emittente televisiva ma unicamente come distributore via cavo di programmi di terzi, allo stato attuale non siano idonee a determinare una ripartizione del mercato nazionale della Tv a pagamento e a impedire a Stream di svolgere un'effettiva concorrenza in tale ambito.

Il procedimento è stato avviato ai sensi degli articoli 85 e 86 del Trattato tenendo conto del fatto che l'attuale struttura dei mercati e gli ingenti investimenti necessari per iniziare l'attività di TV a pagamento, in particolare con tecnologia digitale, rendono assai probabile che la concorrenza potenziale possa essere costituita soprattutto da imprese situate all'estero, già attive nel settore e in possesso di risorse finanziarie e tecniche adeguate. Pertanto, eventuali comportamenti restrittivi della concorrenza possono determinare un significativo pregiudizio al commercio intracomunitario.

PARERE SULLE NUOVE NORME IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA

Con un parere trasmesso nell'agosto 1998 ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio, l'Autorità ha espresso alcuni rilievi critici in merito alle disposizioni contenute in un disegno di legge recante nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica (A.C. n. 3911), inclusi gli emendamenti adottati, in sede di discussione, dalla Commissione VII (Cultura) della Camera dei Deputati. Il disegno di legge prevedeva l'avvio di una fase di sperimentazione della durata di diciotto mesi, durante la quale la vendita della stampa quotidiana e periodica avrebbe potuto avere luogo in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate e, più specificamente, nelle rivendite di generi di monopolio e di carburanti, nei bar, nelle librerie e nelle grandi strutture di vendita di prodotti non alimentari (così come definite nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114, recante la riforma della disciplina del commercio).

L'Autorità era già intervenuta, sempre ai sensi dell'articolo 22, su una precedente versione del disegno di legge nel settembre 1997⁵⁶. Nella più recente segnalazione, oltre a ribadire gli orientamenti espressi nel primo intervento, essa ha posto in evidenza ulteriori restrizioni della concorrenza introdotte nell'ultima versione del disegno di legge.

In merito alla previsione secondo la quale, nella vendita di prodotti editoriali da parte degli esercizi alternativi, avrebbe dovuto essere assicurata, come avviene per i

⁵⁶ Bollettino n. 36/97.

punti di vendita esclusivi, la parità di trattamento delle testate, è stato sottolineato che l'obiettivo del pluralismo editoriale non richiede necessariamente l'imposizione di tale obbligo anche ai nuovi operatori. Lo stesso obiettivo potrebbe infatti essere raggiunto applicando ai diversi canali distributivi schemi contrattuali differenziati che prevedano che i benefici associati alla facoltà di resa dell'invenduto siano commisurati alla disponibilità dei punti vendita ad assumere l'onere di assicurare la parità di trattamento delle testate.

Con riferimento alle condizioni di accesso al mercato, è stato ribadito che la disciplina della distribuzione editoriale, anche per i punti di vendita non esclusivi, dovrebbe prescindere da una regolamentazione strutturale dell'offerta basata su parametri definiti autoritativamente, in quanto è dal processo concorrenziale che dovrebbe scaturire il numero ottimale di operatori.

La previsione contenuta nella nuova versione del disegno di legge, secondo la quale i punti di vendita non esclusivi, a differenza di quelli esclusivi, sarebbero sottratti alla disciplina generale della distribuzione commerciale definita dal decreto legislativo n. 114/98 e verrebbero sottoposti a un apposito regime autorizzatorio per la vendita di giornali, a parere dell'Autorità è ingiustificatamente restrittiva, oltre che discriminatoria. Essa infatti, ostacolando l'ingresso nel mercato per gli esercizi commerciali che intendono ampliare la propria tabella merceologica vendendo anche giornali, contrasta con lo scopo della riforma, che è quello di affiancare al tradizionale canale di vendita dei quotidiani e dei periodici il canale alternativo costituito da esercizi non specializzati e capillarmente diffusi sul territorio, al fine di moltiplicare le occasioni d'acquisto dei giornali da parte dei consumatori. Il perseguimento coerente di questo obiettivo richiederebbe infatti una completa liberalizzazione delle modalità di ingresso nella distribuzione dei quotidiani e dei periodici.

L'Autorità si è anche soffermata su una norma in base alla quale gli esercizi commerciali possono partecipare alla sperimentazione soltanto se posti a una distanza stradale di almeno trecento metri rispetto al più vicino punto vendita esclusivo di giornali. Anche tale disposizione risultava in contrasto con gli obiettivi della liberalizzazione; inoltre, essa poteva creare ingiustificati svantaggi competitivi per gli esercizi commerciali che per motivi di distanza non ottengono l'autorizzazione, anche nell'originario mercato servito da tali esercizi. Verosimilmente, queste distorsioni

concorrenziali sarebbero più ampie nel caso dei punti vendita mono-prodotto, che più potrebbero beneficiare dell'allargamento della tabella merceologica.

Il 13 aprile 1999 è stata adottata la legge n. 108 relativa alla disciplina dei punti vendita per la stampa quotidiana e periodica. Dei rilievi espressi dall'Autorità nella segnalazione è stato recepito solo quello relativo all'esigenza di non prevedere una distanza minima di trecento metri tra punti di vendita.

ALTRE ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

Durante l'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra gli esercenti delle sale cinematografiche di Milano, relativa alla fissazione dei prezzi dei biglietti (ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA) e ha effettuato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22, riguardo a progetti di legge volti a limitare la possibilità per i distributori di fissare autonomamente i prezzi di vendita al pubblico dei libri (PREZZO FISSO DEI LIBRI).

ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti dell'Associazione nazionale esercenti cinematografici lombarda (Anec Lombarda) e di 27 esercenti cinematografici operanti nella città di Milano. L'intervento era stato avviato in seguito alla trasmissione all'Autorità da parte del Coordinamento delle Associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) della copia di un comunicato stampa diffuso dall'Anec lombarda nel gennaio 1998, con il quale veniva resa nota la decisione presa dalla quasi totalità degli esercenti le sale cinematografiche di Milano di adottare una uniforme struttura dei prezzi dei biglietti d'ingresso.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato definito come quello dell'esercizio cinematografico di prima visione. Tale mercato è stato considerato distinto dai mercati relativi ad altri canali di fruizione dei film, quali *home video*, *pay-tv* e televisione sia per le diverse caratteristiche della visione in sala, sia per la possibilità di assistere alla proiezione del prodotto cinematografico appena questo viene immesso in circolazione. Non sono stati considerati parti del mercato rilevante gli esercizi

cinematografici d'essai, quelli che proiettano film in lingua originale e le sale a luci rosse, in quanto il servizio offerto non appare significativamente sostituibile con quello degli esercizi di prima visione.

Sotto il profilo geografico, in ragione della ridotta distanza che il consumatore è disposto a percorrere per assistere alla proiezione di un prodotto cinematografico, si è ritenuto che il mercato dell'esercizio cinematografico abbia dimensioni locali. Nel caso esaminato il mercato è stato quindi individuato come quello dell'esercizio cinematografico di prima visione nella città di Milano, nella quale esplica i suoi effetti l'accordo che ha dato avvio all'istruttoria. La città di Milano è tra le più importanti piazze cinematografiche del paese, risultando seconda soltanto a Roma in termini di numero di sale e di biglietti venduti.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che precedentemente alla diffusione del comunicato stampa del gennaio 1998, sono stati realizzati numerosi incontri tra gli esercenti cinematografici nei cui confronti è stato avviato il procedimento istruttorio, nel corso dei quali sono state discusse diverse proposte di prezzo, fino ad arrivare alla definizione della struttura dei prezzi adottata, divulgata con il citato comunicato stampa dell'Anec.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che il comportamento adottato dalle imprese oggetto del procedimento, attraverso l'Anec Lombarda, configuri un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Ai fini della qualificazione dell'accordo come intesa, ai sensi del citato articolo 2, è stata ritenuta rilevante la manifestazione di una comune volontà delle parti di aderire a un progetto che limitava oggettivamente o potenzialmente la loro libertà commerciale, stabilendo le linee direttrici della loro rispettiva azione o inerzia sul mercato.

Attraverso l'intesa, gli esercenti cinematografici di Milano hanno concordato sia il prezzo base del biglietto d'ingresso nelle proprie sale cinematografiche, sia le riduzioni da effettuarsi in determinati orari e giorni della settimana o per particolari categorie di spettatori. La determinazione collettiva dei prezzi da parte di tali operatori è stata ritenuta idonea a restringere la concorrenza relativamente a una delle variabili più significative dell'attività economica delle imprese.

Pertanto, la fissazione, oltre che del prezzo base, anche dell'intera struttura degli

sconti definiti per i diversi giorni della settimana, per i vari spettacoli programmati nel corso della giornata e per le diverse categorie di spettatori è apparsa costituire un'ulteriore aggravante dell'intesa. L'adozione collettiva di un sistema di sconti snatura, infatti, la funzione propria delle riduzioni di prezzo, ossia dello strumento in genere utilizzato dal singolo operatore per acquisire clientela rispetto ai concorrenti, eliminando perciò qualsiasi forma di concorrenza di prezzo tra i partecipanti all'accordo stesso. Nel corso dell'istruttoria è stato anche possibile appurare che nella maggior parte dei paesi europei prevale un'ampia differenziazione di prezzi e di sconti tra sale cinematografiche diverse.

L'istruttoria ha, inoltre, evidenziato come l'intesa abbia avuto concreta applicazione. Dal confronto tra la struttura dei prezzi d'ingresso nei cinema milanesi, in vigore prima e dopo l'accordo, riportati dai quotidiani locali è emerso che a seguito dell'intesa si sono determinati un aumento del prezzo base di mille lire e una riduzione del numero degli spettacoli offerti a prezzo più basso, passati dal 40% al 32% della programmazione settimanale, con un aumento del prezzo medio ponderato dei biglietti di ingresso di circa il 10%.

In merito alla consistenza dell'intesa, è stato rilevato che essa ha coinvolto esercenti cinematografici che rappresentano, nella città di Milano, circa il 70% del mercato rilevante in termini di schermi, circa il 73% in termini di incassi, nonché l'87% in termini di numero di esercizi. Si è, pertanto, ritenuto che l'intesa in esame abbia avuto ad oggetto e per effetto significative restrizioni della concorrenza su una parte consistente del mercato rilevante, ricadendo nell'ambito del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90.

In relazione alla gravità ed alla durata dei comportamenti degli esercenti cinematografici che hanno preso parte all'accordo, l'Autorità ha ritenuto opportuno irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della legge n. 287/90, per un ammontare complessivo pari a circa 2,2 miliardi di lire.

PARERE SUL PREZZO FISSO DEI LIBRI

Con un parere ai sensi dell'articolo 22 trasmesso nel giugno 1998 ai Presidenti di Camera e Senato e ai Ministri della Pubblica Istruzione e per i Beni Culturali e Ambientali, l'Autorità ha espresso alcuni rilievi critici in merito alle disposizioni

contenute in una proposta di legge presentata nel maggio 1996 alla Camera dei Deputati (A.C. n. 118) e in un disegno di legge presentato al Senato della Repubblica nel marzo 1998 (A.S. n. 3133), relative ai criteri di fissazione dei prezzi di vendita al pubblico dei libri.

Tali disposizioni prevedono che, nella vendita al pubblico dei libri, venga mantenuto fisso il prezzo di copertina determinato dall'editore. In particolare, la proposta di legge A.C. n. 118 prevede che ogni editore o importatore di libri sia obbligato a stabilire un prezzo fisso di vendita al pubblico per i libri che sono commercializzati, indipendentemente dal luogo in cui è effettuata la vendita o dalla procedura con cui la stessa è realizzata. Il prezzo di vendita al pubblico praticato dai rivenditori potrebbe oscillare tra il 95 e il 100 per cento del prezzo fissato dall'editore. Nella proposta si prevede, inoltre, che i rivenditori possano praticare prezzi inferiori a quelli fissati dall'editore soltanto nel caso in cui i libri siano stati pubblicati o importati da più di due anni e siano stati messi in vendita per un periodo di almeno sei mesi. Ulteriori sconti rispetto al prezzo di copertina potrebbero essere praticati solo previo accordo tra editori, distributori e librai, attraverso le loro associazioni, per determinati e limitati periodi di tempo.

Il disegno di legge A.S. n. 3133, invece, prevede che lo sconto effettuabile dal rivenditore possa giungere fino al 10 per cento del prezzo di copertina fissato dall'editore e che debbano trascorrere diciotto mesi dalla pubblicazione del libro perché il rivenditore possa praticare prezzi inferiori.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sostenuto che, con le iniziative parlamentari in questione, verrebbe introdotto dalla normativa nel settore della produzione e vendita di libri un sistema di imposizione del prezzo di rivendita (cosiddetta *resale price maintenance*) generalizzato. L'introduzione di tale sistema, non solo impedirebbe ai rivenditori al dettaglio di utilizzare il prezzo di rivendita quale strumento per la attuazione di politiche concorrenziali, ma ridurrebbe la concorrenza anche tra gli editori, per i quali non sarebbe più possibile incentivare gli acquisti di determinate tipologie di libri mediante campagne promozionali mirate.

L'Autorità ha sottolineato che l'impossibilità per i rivenditori al dettaglio di praticare prezzi inferiori a quelli stabiliti dagli editori ostacola l'acquisizione di nuovi clienti e, in particolare, di quei consumatori che si avvicinano alla lettura principalmente

grazie al richiamo delle vendite promozionali. In realtà, un sistema collettivo di imposizione del prezzo di rivendita si traduce in un aumento dei prezzi finali dei prodotti editoriali ed in una conseguente riduzione delle quantità vendute, almeno per quella consistente fascia di lettori i cui acquisti sono sensibilmente influenzati dal prezzo. Si osserva, inoltre, che i lettori che maggiormente subiranno gli effetti negativi di tale sistema saranno, verosimilmente, quelli con redditi disponibili meno elevati, ovvero i giovani, per i quali si vorrebbe favorire un maggior acquisto di libri.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, la regolamentazione del prezzo finale non costituisce un efficace strumento per conseguire l'obiettivo, dichiarato nella proposta di legge, di tutelare il canale di distribuzione tradizionale. Infatti, l'esigenza di salvaguardia delle librerie di piccole e medie dimensioni non sembra poter essere soddisfatta attraverso l'introduzione di normative volte alla fissazione dei prezzi finali di vendita. Sul punto, l'esperienza di altri Paesi europei come la Francia, la Gran Bretagna (che tale sistema ha abbandonato) o la Germania mostra che, a dispetto dell'esistenza di normative in tal senso o di accordi vincolanti per tutti gli operatori del settore, si sta verificando un processo di progressiva concentrazione del canale specializzato.

L'Autorità ha auspicato, pertanto, l'adozione di misure di promozione dell'industria dell'editoria che, salvaguardando la pluralità dei canali di distribuzione, siano conformi ai principi di concorrenza.

SERVIZI SANITARI

SEGNALAZIONE SULLE PRESTAZIONI SANITARIE OSPEDALIERE

Nel giugno 1998 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, in relazione ad alcuni aspetti della riforma sanitaria introdotta dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e alle connesse misure attuative poste in essere dalle Regioni. L'Autorità individuava, contestualmente, possibili profili distorsivi della concorrenza anche nel disegno di legge recante delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del SSN, approvato dalla Camera dei Deputati il 26 maggio 1998.

Il decreto legislativo n. 502/92, come modificato dal decreto legislativo n. 517/93, ha determinato un sostanziale mutamento dei rapporti tra il SSN e le strutture sanitarie pubbliche e private. Un elemento qualificante della riforma è stata la cosiddetta "aziendalizzazione" delle Unità sanitarie locali, che sono state qualificate come aziende infraregionali dotate di personalità giuridica (Aziende sanitarie locali o ASL). La trasformazione delle Unità sanitarie locali secondo il modello dell'impresa rappresenta la necessaria premessa per l'instaurazione di un sistema fondato sulla parità tra strutture sanitarie pubbliche e private. In sintesi, le principali finalità della riforma sanitaria avviata nel 1992 possono essere identificate nel perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa, nell'equiparazione degli operatori sanitari muniti dei necessari requisiti, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata, nonché nell'esigenza di garantire la libera scelta tra operatori sanitari da parte degli assistiti.

L'Autorità ha ricevuto, nel tempo, numerose segnalazioni, da parte di case di cura, laboratori, studi medici, singoli assistiti, circa presunte situazioni distorsive della concorrenza tra operatori sanitari nel campo delle prestazioni ospedaliere e di diagnostica di laboratorio. In particolare, le segnalazioni riguardavano: a) la limitazione dell'accesso al mercato delle prestazioni sanitarie offerte in regime di SSN, derivante dalle politiche poste in essere dalle Regioni nell'attuare la riforma sanitaria; b) la coincidenza all'interno delle ASL della duplice funzione di soggetto acquirente-pagatore di prestazioni sanitarie per conto dei soggetti assistiti dal SSN e di soggetto erogatore delle medesime prestazioni, con conseguente possibile conflitto d'interessi.

Nella segnalazione, sulla base dell'analisi dell'evoluzione del settore, l'Autorità ha osservato che gli obiettivi di equiparazione degli operatori sanitari e di garanzia della libertà di scelta da parte degli assistiti apparivano ancora lungi dall'essere conseguiti in maniera soddisfacente. Ciò risultava in ampia parte imputabile alle scelte effettuate da diverse Regioni, che in taluni casi hanno adottato criteri totalmente discrezionali nella determinazione dei soggetti legittimati a erogare prestazioni sanitarie per conto e a carico del SSN. Peraltro, il disegno di legge delega per la riorganizzazione del SSN confermava la discrezionalità delle Regioni nel disciplinare l'istituto dell'accreditamento e, dunque, l'accesso al mercato delle prestazioni sanitarie.

Esaminando più analiticamente il processo di attuazione della riforma del 1992 nelle diverse Regioni, sembravano potersi delineare, in via generale, due modelli alternativi: 1) un sistema basato sulla libera erogazione delle prestazioni sanitarie in

regime di SSN da parte dei soggetti accreditati (introdotto, ad esempio, nella Regione Lombardia); 2) un sistema basato sulla programmazione delle prestazioni sanitarie (introdotto, ad esempio, nella Regione Veneto).

Il primo sistema appare caratterizzato dalla competizione tra strutture offerenti e dalla riduzione della funzione programmatrice della ASL. Il principale limite di questo sistema sembra risiedere nel fatto che l'andamento della spesa sanitaria diventa il prodotto della sola domanda, con la conseguenza che l'obiettivo del contenimento della spesa risulta difficilmente conseguibile.

Il secondo sistema si fonda sulla regolamentazione del servizio e sulla programmazione svolta a livello regionale. In tale contesto, è la Regione che negozia ogni anno piani di attività e volumi di prestazioni con le ASL, le aziende ospedaliere e le altre strutture sanitarie, rivolgendosi agli erogatori privati soltanto in via residuale, nei limiti del fabbisogno che le strutture già operanti in regime di SSN non riescono a soddisfare. Tale sistema, privilegiando il rispetto del vincolo di spesa, limita la libera scelta dell'utente; inoltre, la programmazione delle prestazioni erogabili sulla base dei tetti di spesa, individuati per ciascuna struttura operante in regime di SSN, inibisce la concorrenza tra gli erogatori delle prestazioni sanitarie, comportando un minore incentivo al miglioramento dei livelli di efficienza e di qualità dell'assistenza erogata.

Indipendentemente dalle scelte effettuate dalle diverse Regioni, l'Autorità ha osservato come la realizzazione degli obiettivi di libera scelta degli utenti e di contenimento della spesa risulti comunque limitata dalla riunione in capo alle ASL delle due funzioni di soggetto erogatore e di soggetto acquirente-pagatore. La commistione tra questi due ruoli determina effetti distorsivi della concorrenza e dell'efficiente allocazione delle risorse pubbliche. In particolare, la circostanza che ogni singola ASL riceva, per ogni anno, un *budget* di spesa determinato sulla base delle tariffe previste per le prestazioni effettuate nell'anno precedente, comporta che il soggetto erogatore sia incentivato a qualificare le prestazioni sanitarie offerte in modo tale da ottenere la massima remunerazione prevista per ogni tipo di prestazione, privilegiando non già le prestazioni che a parità di qualità presentano costi inferiori ma quelle per le quali sia prevista una tariffa maggiormente remunerativa. Inoltre, tale meccanismo di remunerazione comporta che le ASL sono indotte a ricorrere in prima battuta ai propri presidi, ricorrendo agli altri operatori soltanto in via residuale, limitatamente al fabbisogno che esse non riescono a soddisfare direttamente.

L'Autorità ha quindi sostenuto che i possibili rimedi possono essere individuati:

- (i) nella separazione strutturale tra la ASL in quanto soggetto acquirente-pagatore dei servizi e la figura del soggetto erogatore delle prestazioni sanitarie, in modo che le prestazioni sanitarie possano essere erogate dalle strutture, pubbliche o private, in grado di fornirle garantendo il migliore rapporto tra costo e qualità della prestazione;
- (ii) nell'adozione di criteri equi, oggettivi e trasparenti per individuare i soggetti che possono erogare prestazioni a carico del SSN, prevedendo inoltre sistemi di controllo a posteriori sulla qualità dei servizi resi, possibilmente ad opera del soggetto pagatore;
- (iii) nel contenimento dell'offerta delle prestazioni attraverso "meccanismi di abbattimento" dei rimborsi da parte del Servizio sanitario nazionale, prevedendo che qualora il numero delle prestazioni ecceda un limite prestabilito, il rimborso alle strutture sanitarie erogatrici copra solo una parte del prezzo. Da meccanismi di questo tipo possono derivare importanti incentivi per gli operatori a ridurre i propri costi di produzione del servizio.

La concreta attuazione di tali rimedi evidenzia, secondo l'Autorità, la necessità di separare le funzioni di (a) programmazione, (b) prestazione e (c) pagamento dei servizi sanitari, attribuendole a soggetti distinti. La funzione di programmazione dovrebbe spettare alla Regione. La funzione di erogazione della prestazione dovrebbe essere svolta dalle strutture sanitarie, pubbliche o private, che siano state accreditate dalla Regione. La funzione di pagamento delle prestazioni sanitarie, unitamente al potere di controllo e verifica sull'adeguatezza delle prestazioni erogate dai soggetti accreditati, dovrebbe competere alle ASL.

APPALTI

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI PULIZIA, DI DISINFEZIONE, DI DISINFESTAZIONE, DI DERATTIZZAZIONE E DI SANIFICAZIONE

Nel marzo 1999 l'Autorità ha segnalato al Ministro dell'Industria, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune ingiustificate limitazioni della concorrenza determinate dall'articolo 3 del decreto ministeriale 7 luglio 1997, n. 274. Tale norma istituiva un sistema di classificazione delle imprese attive nella pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione basato su fasce di fatturato ai fini della partecipazione a gare d'appalto a rilevanza comunitaria. Tale classificazione conferiva al criterio del fatturato un ruolo primario tra i requisiti che possono essere domandati alle imprese per attestare la propria capacità economica e finanziaria.

Nella segnalazione l'Autorità ha ribadito la natura distorsiva della concorrenza del ricorso a limiti di fatturato come parametro per la selezione di imprese ai fini della loro partecipazione a procedure a evidenza pubblica. Tale meccanismo di selezione risulta, infatti, suscettibile di escludere dalle gare gli operatori di minori dimensioni, nonché i nuovi entranti che non hanno ancora realizzato un fatturato specifico, pur possedendo idonee referenze in ordine alla propria solidità economica e finanziaria. Peraltro, la stessa direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi elenca un serie di criteri alternativi che possono essere utilizzati dall'amministrazione appaltante per dimostrare la capacità delle imprese a svolgere il servizio richiesto, senza contenere alcuna indicazione che imponga l'utilizzo del criterio del fatturato. L'Autorità ha, pertanto, auspicato una revisione della norma contenuta nel decreto ministeriale nel senso di eliminare la classificazione delle imprese in fasce di fatturato ai fini della partecipazione a gare d'appalto a rilevanza comunitaria, in quanto suscettibile di tradursi in una riduzione nel numero dei potenziali concorrenti e dunque in un ingiustificato impedimento del loro accesso al mercato.

ALTRI SETTORI DI INTERVENTO

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Gli interventi dell'Autorità

Il tema di come promuovere la concorrenza nella fornitura dei servizi pubblici locali è da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità, che si è espressa ripetutamente al riguardo avvalendosi dei propri poteri consultivi⁵⁷. Nel corso dell'anno, sono state effettuate tre ulteriori segnalazioni sulla materia, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge, riguardanti rispettivamente i servizi di manutenzione del patrimonio comunale (AZIENDA MUNICIPALE DI SERVIZI COMUNE DI VICENZA), la gestione delle risorse idriche (EFFETTI DISTORSIVI DELLA LEGGE REGIONE MARCHE RECANTE DISCIPLINA DELLE RISORSE IDRICHE) e i servizi di smaltimento dei rifiuti (SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA).

PARERE SULL'AZIENDA MUNICIPALE DI SERVIZI COMUNE DI VICENZA

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha reso un parere al Sindaco del Comune di Vicenza, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito agli effetti sulla concorrenza derivanti dalla costituzione da parte del Comune dell'Azienda Municipale Conservazione Patrimonio e Servizi e dall'affidamento diretto a quest'ultima delle attività di manutenzione, restauro e conservazione del patrimonio comunale.

In linea con quanto già osservato in precedenti segnalazioni, l'Autorità ha rilevato che la presenza di un interesse pubblico in ordine a una determinata attività, se può giustificare interventi regolamentativi, non impone necessariamente un intervento pubblico dal lato della produzione, soprattutto qualora l'attività oggetto di intervento possa essere validamente assicurata anche da altre imprese presenti sul mercato. Sotto questo profilo, è stato affermato che la decisione dell'ente locale di assumere l'esercizio di un'attività che svolgono anche altre imprese, comportando la sottrazione della stessa al normale regime concorrenziale, può considerarsi giustificata solo se condizionata da presupposti e limiti stringenti di cui si deve dare pieno e circostanziato conto nella

⁵⁷ Cfr. in particolare i pareri sulle DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORDINAMENTO E AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI del febbraio 1997 e del novembre 1997.

delibera di assunzione. In tal senso, tale delibera dovrebbe indicare: le ragioni concrete che giustificano l'intervento dell'ente; le ragioni che inducono a ritenere opportuna e conveniente la scelta dell'affidamento diretto all'azienda speciale; le modalità atte a garantire una verifica periodica delle condizioni su cui si fonda l'affidamento del servizio.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato che l'istituzione di aziende speciali formalmente affidatarie del servizio pubblico ma, di fatto, caratterizzate da una vocazione polifunzionale che può essere utilizzata per la fornitura fuori gara di servizi all'amministrazione locale, può favorire la diffusione di un potenziale strumento di elusione della disciplina comunitaria in materia di appalti. Al riguardo, è stata sottolineata l'esigenza di evitare che l'oggetto sociale delle aziende speciali sia definito in modo tale da consentire ai soggetti affidatari di svolgere, al di fuori delle regole concorrenziali, anche le attività che non costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico.

SEGNALAZIONE SUGLI EFFETTI DISTORSIVI DELLA LEGGE REGIONE MARCHE RECANTE DISCIPLINA DELLE RISORSE IDRICHE

Nel novembre 1998 è stata inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Lavori Pubblici, al Presidente della Giunta regionale della Regione Marche ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione Marche una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, volta a evidenziare alcune restrizioni della concorrenza derivanti dalla legge della Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, recante la disciplina delle risorse idriche. In particolare, l'intervento dell'Autorità ha riguardato le disposizioni relative alla modalità di scelta, da parte delle autorità competenti, dei soggetti a cui affidare la gestione del servizio idrico nei diversi ambiti territoriali.

La legge nazionale 5 gennaio 1994, n. 36, recante la "Disciplina delle risorse idriche", nel dettare i principi ai quali la legislazione regionale deve attenersi, prevede che i comuni e le province provvedano alla gestione del servizio idrico nelle forme previste dalla legge n. 142/90, come integrata dalla legge n. 498/92, scegliendo tra l'azienda speciale, la società mista a maggioranza pubblica o privata e la concessione a terzi. Viene anche prevista la possibilità di gestire il servizio attraverso una pluralità di soggetti e di forme diverse, con le opportune forme di coordinamento.

L'Autorità ha osservato che l'articolo 9, comma 2, lettera d) della legge della Regione Marche adottata in attuazione della legge n. 36/94, dispone che la gestione del servizio idrico integrato in ogni ambito territoriale sia data in affidamento diretto, per un periodo transitorio di cinque anni, ad aziende speciali consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica. Questa norma limita la scelta degli enti locali ad alcuni tra i modelli di gestione dei servizi pubblici previsti dalla legge n. 142/90, escludendo la possibilità di utilizzare modelli aventi natura più spiccatamente privatistica, quali la società a partecipazione pubblica minoritaria e la concessione ad imprese terze.

Al riguardo, è stato rilevato che la scelta dell'affidamento diretto elimina la concorrenza nella fase di accesso al mercato e qualsiasi forma di valutazione comparativa tra i diversi modelli di gestione del servizio idrico: tale scelta in generale dovrebbe considerarsi giustificata solo se condizionata da presupposti e limiti stringenti di cui l'ente locale affidatario deve dare pieno e circostanziato conto nella delibera di affidamento dei servizi. Al contrario, il regime di affidamento diretto deve ritenersi ingiustificato nelle ipotesi in cui non trovi fondamento in motivi attinenti alla salvaguardia del pubblico interesse. Pertanto, osservando che la disposizione relativa all'affidamento della gestione del servizio introduceva una ingiustificata discriminazione tra soggetti pubblici e privati, l'Autorità ha auspicato un intervento legislativo idoneo a garantire a tutti gli operatori pari opportunità di accesso al mercato della gestione dei servizi idrici integrati.

Infine, anche a prescindere da una valutazione circa la congruità del termine di cinque anni per il periodo transitorio al fine di governare il passaggio da un modello di gestione di tipo pubblicistico a uno improntato a criteri di natura privatistica, l'Autorità ha rilevato la mancata previsione nella legge regionale di meccanismi e di procedure che, decorso il termine stesso, consentano la riapertura del mercato. Ciò induceva ad attribuire alla soluzione dell'affidamento diretto prevista dalla legge carattere permanente.

PARERE SULLO SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere al Presidente della Provincia di Ferrara, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito agli effetti sul funzionamento del mercato di alcune previsioni del Piano infraregionale sullo

smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, adottato dalla Provincia di Ferrara in attuazione dell'articolo 8 della legge della Regione Emilia Romagna 12 luglio 1995, n. 27, in materia di "Disciplina dello smaltimento dei rifiuti". In particolare, tale piano prevedeva che nella provincia la gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali fosse vincolata al fatto che una consistente percentuale (indicativamente il 90%) di rifiuti trattati provenisse dal territorio provinciale.

Nel parere l'Autorità ha sottolineato che la prescrizione contenuta nel Piano Infraregionale doveva considerarsi restrittiva della concorrenza, in quanto sottometteva l'esercizio di un'attività imprenditoriale a restrizioni quantitative, discriminando gli smaltitori operanti nella provincia rispetto a quelli che gestiscono impianti al di fuori di tale territorio, senza trovare una giustificazione in esigenze di interesse generale. Sotto tale profilo, l'Autorità ha rilevato che la motivazione di interesse generale consistente nell'esigenza di garantire che lo smaltimento dei rifiuti avvenga, per quanto possibile, vicino al luogo in cui questi ultimi sono prodotti non risultava garantita dalle misure prescritte nel Piano Infraregionale, che vietavano l'importazione di rifiuti ma nulla prescrivevano circa l'esportazione degli stessi.

ALTRI INTERVENTI

PARERE SULLE MISURE DI REVISIONE E SOSTITUZIONE DI CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

La legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", come modificata dalla legge 16 giugno 1998, n. 191, prevede all'articolo 20, comma 5, lettera *g-quater*, la possibilità di sostituire le concessioni amministrative con autorizzazioni. Lo strumento attraverso il quale procedere a tale sostituzione è costituito dalla legge annuale di delegificazione e dai relativi regolamenti di attuazione. L'Autorità ha inteso partecipare a tale processo di riforma delle restrizioni normative e amministrative all'esercizio del diritto di iniziativa economica con un parere inviato nell'ottobre 1998 ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per le Riforme Istituzionali e al Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, in cui sono stati evidenziati i casi in cui le concessioni amministrative non appaiono più giustificate alla luce della normativa comunitaria e nazionale ed andrebbero dunque sostituite con altri

strumenti, nonché i casi in cui le concessioni, pur essendo giustificate, richiedono interventi di revisione e semplificazione.

In via preliminare l'Autorità ha osservato come al regime concessorio per l'esercizio delle attività economiche si accompagnino, dal punto di vista della concorrenza, la restrizione discrezionale dell'accesso al mercato e una posizione di privilegio delle imprese concessionarie. Alla luce dei principi di concorrenza, le concessioni possono trovare giustificazione soltanto in presenza di leggi che riservano allo Stato o ai pubblici poteri, senza risultare in contrasto con la disciplina comunitaria, la titolarità esclusiva di funzioni pubbliche, di proprietà o di attività economiche.

Con specifico riferimento alla riserva relativa all'esercizio delle attività economiche, l'Autorità ha sottolineato come essa vada gradualmente scomparendo a seguito degli interventi nazionali e comunitari di liberalizzazione dei mercati, rimanendo unicamente in ambiti parziali e limitati, come nel caso della gestione delle infrastrutture di alcuni servizi di rete. Nei settori liberalizzati, le concessioni non sono più giustificate in quanto negano la libera iniziativa economica garantita dall'ordinamento comunitario e dell'articolo 41 della Costituzione. In tali settori, il controllo pubblico dovrebbe essere limitato all'esercizio di poteri di indirizzo e di coordinamento, e non estrinsecarsi in poteri di direzione come avviene nel caso delle concessioni. Infine, là dove viene eliminata la riserva, il ricorso alle concessioni non potrebbe essere giustificato in base all'esigenza di garantire l'universalità del servizio o controlli pubblici a fini sociali. Tali obiettivi infatti possono essere perseguiti attraverso il ricorso a meccanismi di regolazione volti a disciplinare le condizioni di svolgimento del servizio, di definizione del prodotto e di determinazione delle tariffe.

L'Autorità ha quindi indicato in dettaglio i settori nei quali la riserva a favore dei pubblici poteri non è mai esistita o è venuta a cadere completamente (quali, ad esempio, il settore delle autolinee, il trasporto marittimo di linea, la prestazione dei servizi e la gestione delle reti di telecomunicazione, la radiotelevisione) e i settori nei quali la riserva si è ridotta (nel settore ferroviario, la riserva dovrebbe essere limitata all'installazione e alla gestione dell'infrastruttura; nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale, unicamente alla gestione delle reti di trasporto e di distribuzione; nei servizi portuali e aeroportuali, all'utilizzo dei sedimi demaniali). In tali ambiti, il regime concessorio andrebbe eliminato, completamente nella prima ipotesi o parzialmente, per i soli servizi non più riservati, nella seconda ipotesi.

Nei settori dove le concessioni sono destinate a venire meno andrebbero individuate, ove necessario, misure sostitutive di disciplina delle attività economiche non riservate, fondate su criteri di regolazione oggettivi, trasparenti e non discriminatori. In alcune aree potrebbero essere impiegate, come è già previsto ad esempio per le telecomunicazioni e come dispone la legge n. 59/97, autorizzazioni amministrative, semplici o accompagnate da contratti di servizio a seconda che riguardino mere attività di impresa o servizi pubblici, da rendere a tutti gli utenti a prezzi ragionevoli. L'Autorità ha inoltre posto in evidenza come la limitazione nel numero delle autorizzazioni conferite sia giustificabile esclusivamente per l'offerta di servizi che richiedano l'uso di risorse scarse e debba avvenire nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità, obiettività, non discriminazione e trasparenza.

In alcune aree, infine, andrebbe valutata la possibilità di sostituire le concessioni con strumenti contrattuali quali gli appalti di forniture e servizi (ad esempio, per la gestione dei servizi informativi automatizzati nelle pubbliche amministrazioni).

Nelle aree ancora oggetto di riserva, il regime concessorio, pur restando giustificato, andrebbe tuttavia riviste sia con riferimento alle modalità di rilascio di nuove concessioni sia in relazione all'eventuale rinnovo di quelle esistenti. In particolare, l'Autorità ha auspicato una riduzione dell'ambito di discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari, richiamando l'esigenza della parità di trattamento e della non discriminazione tra i diversi soggetti. In tal senso le procedure di gara o di evidenza pubblica dovrebbero costituire la regola per l'affidamento delle concessioni di natura contrattuale. Inoltre, andrebbero ridotti al minimo i casi di concessione esclusiva ed eliminati i casi di preferenza per il conferimento o il rinnovo di concessioni, in quanto idonei a tradursi in una discriminazione a favore dei soggetti che già operano sul mercato. La durata delle concessioni andrebbe, infine, giustificata sulla base di valutazioni tecniche economiche e finanziarie. Al riguardo, non è indispensabile che la durata sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento delle attività, in quanto il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario può essere posto a base dell'asta. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dalle società concessionarie risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

PARERE SUL TESTO UNICO IN MATERIA DI DISMISSIONI E GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI AZIONARIE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel novembre 1998 l'Autorità, su richiesta del Ministero del Tesoro, ha reso un parere ai sensi dell'articolo 22 su una versione preliminare del disegno di legge recante "Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di dismissione e gestione delle partecipazioni pubbliche", poi presentato alla Camera dei Deputati il 26 gennaio 1999.

Nel parere l'Autorità ha espresso anzitutto apprezzamento per il tentativo, compiuto nel disegno di legge, di realizzare un migliore coordinamento e una maggiore coerenza tra le norme che riguardano le dismissioni delle partecipazioni pubbliche detenute, direttamente o indirettamente, dallo Stato e di quelle detenute dalle amministrazioni pubbliche locali, al fine di favorire una più efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche e una più consapevole politica delle dismissioni. E' stato altresì auspicato che il progetto di riforma, attraverso una più chiara distinzione dei ruoli nell'ambito della struttura politico-amministrativa preposta al processo di privatizzazione (funzioni di controllo politico, di assunzione delle decisioni di dismissione, di gestione delle partecipazioni) contribuisca a identificare con maggiore precisione le diverse responsabilità funzionali.

Osservando che la riforma appariva indirizzata a favorire il passaggio da una concezione di "Stato gestore" dell'economia a quella di uno "Stato regolatore", che opera per soddisfare interessi collettivi non più tramite la proprietà pubblica, ma attraverso un sistema di regole capaci di difendere quel particolare bene pubblico che è costituito da mercati efficienti, è stata sottolineata l'importanza della prevista eliminazione o modifica di quelle discipline che hanno sinora ritardato il processo di dismissione. Nella stessa prospettiva, è stato posto in evidenza il ruolo di particolare rilievo che assumerà la formulazione delle norme delegate che dovranno garantire la semplificazione, l'accelerazione e la trasparenza del processo di dismissione.

Positive, al fine di favorire un più efficiente funzionamento dei mercati dei capitali, sono state ritenute anche le disposizioni contenute nello schema di disegno di legge volte a eliminare i poteri speciali attribuiti allo Stato e alle amministrazioni pubbliche non statali in occasione delle dismissioni, nonché i limiti al possesso azionario per le società privatizzate.

Per quanto concerne più strettamente gli ambiti di intervento dell'Autorità, è stato osservato che l'assetto normativo e istituzionale che regola i processi di dismissione condiziona in misura determinante le possibilità di promozione di una maggiore concorrenza nell'economia italiana. In molte circostanze, infatti, la privatizzazione di una società pubblica costituisce un'occasione irripetibile per consentire una trasformazione in senso concorrenziale dei mercati interessati, attraverso interventi di modifica preventiva degli assetti societari esistenti, in vista di successivi interventi di dismissione opportunamente configurati. In questa prospettiva, è stato auspicato un esplicito inserimento, tra gli obiettivi assegnati al Governo e al Ministero del Tesoro in relazione al processo di dismissione, della finalità di introdurre una maggiore concorrenza nei mercati interessati.

Inoltre, è stato suggerito di modificare una disposizione che prevedeva che il Governo acquisisse il parere preventivo dell'Autorità, così come quello dell'Autorità di regolazione settoriale, solo nei casi di cessione del controllo, diretto o indiretto, da parte dello Stato, in società che gestiscono servizi di pubblica utilità.

Al riguardo è stato rilevato che, per la promozione della concorrenza, sarebbe opportuno prevedere il parere preventivo dell'Autorità rispetto alle modalità di dismissione anche in relazione alle imprese partecipate dallo Stato che, pur senza gestire servizi di pubblica utilità, sono titolari di diritti speciali o esclusivi, nonché alle imprese partecipate da amministrazioni pubbliche non statali che gestiscono servizi pubblici locali pubblici in base a diritti speciali o esclusivi o comunque in condizioni di monopolio. Al fine di rendere più efficace l'intervento dell'Autorità, è stata inoltre sottolineata l'importanza che il parere si collochi, nella fase di avvio del processo di privatizzazione e non sia previsto soltanto nella fase di cessione del controllo. Nel caso di una dismissione in più *tranches*, per esempio, alcune scelte cruciali che coinvolgono il futuro assetto concorrenziale dei mercati, e che risultano poi spesso vincolanti, vengono compiute al momento della decisione circa la dismissione della società e dunque ben prima dell'effettiva cessione del controllo.

2. I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE

FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI NOVANTA

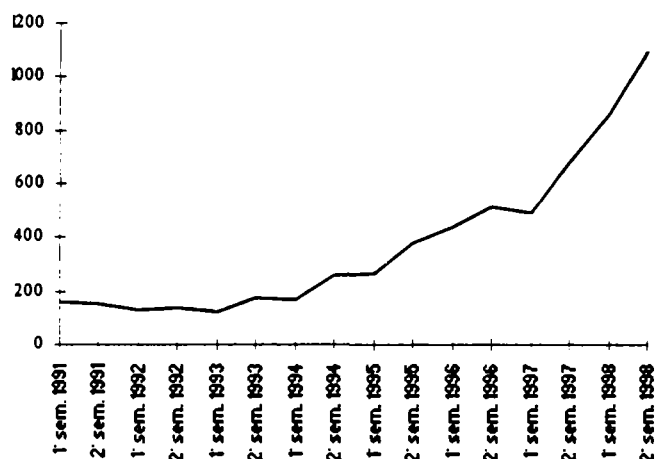
Il vivace andamento registrato a livello mondiale nel valore, ancor più che nel numero, delle operazioni di fusione e acquisizione di imprese (FIGURA 2.1)¹ è riconducibile a diversi fattori: l'intensificarsi dei processi di globalizzazione, la rapidità del cambiamento tecnologico in particolari settori (telecomunicazioni, elettronica), i processi di liberalizzazione (credito, assicurazioni, servizi nel settore energetico) e, limitatamente ad alcune aree geografiche (soprattutto America Latina ed Europa), la concreta attuazione di estese politiche di privatizzazione.

Accentuatasi nel corso del 1998, una prima accelerazione del flusso di fusioni e acquisizioni si manifesta fin dalla metà degli anni Novanta. L'andamento è riconducibile, in prevalenza, a due aree economiche: Stati Uniti e Unione europea (FIGURA 2.1). Il valore delle transazioni riguardanti imprese in ciascuna di queste due aree segue andamenti uniformi sia che si consideri la nazionalità dell'impresa acquisita (obiettivo dell'operazione) che quella del soggetto acquirente. Fa eccezione la seconda metà del 1998, in cui si registra un'intensa attività di acquisizioni effettuate da operatori comunitari, sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea, non compensata (come nei periodi precedenti) da un flusso altrettanto consistente di operazioni aventi come obiettivo le imprese comunitarie. Negli Stati Uniti, invece, il valore delle vendite di imprese statunitensi nel 1998 supera, sia pure di poco, quello degli acquisti.

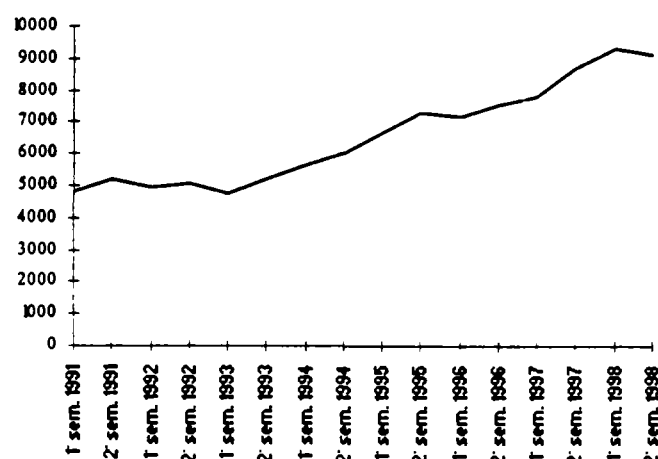
¹ Le statistiche commentate nella prima parte del capitolo sono estratte dalla banca dati M&A della IFR Securities Data Company. Le operazioni si riferiscono a tutte le transazioni, completate nel periodo di analisi, che comportano una modifica della proprietà. Il valore dell'operazione non è disponibile per tutte le transazioni; si assume, tuttavia, un buon grado di copertura delle operazioni principali.

**FIGURA 2.1-Valore delle operazioni di fusione e acquisizione fra imprese 1991-1998
(dati semestrali)**

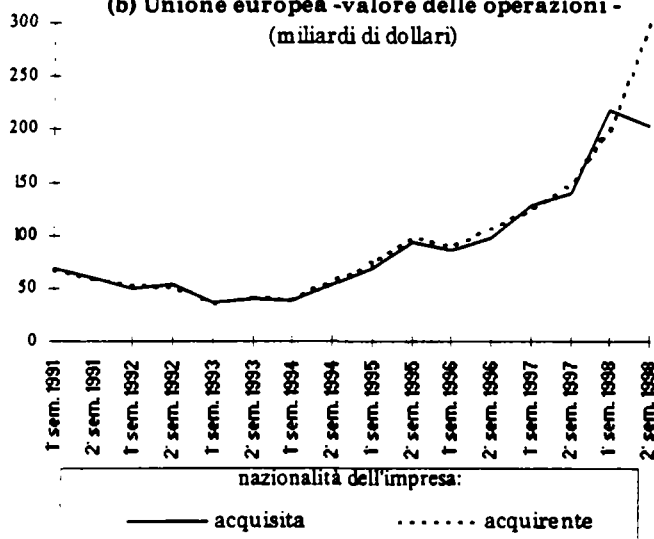
**(a) Mondo - valore delle operazioni -
(miliardi di dollari)**



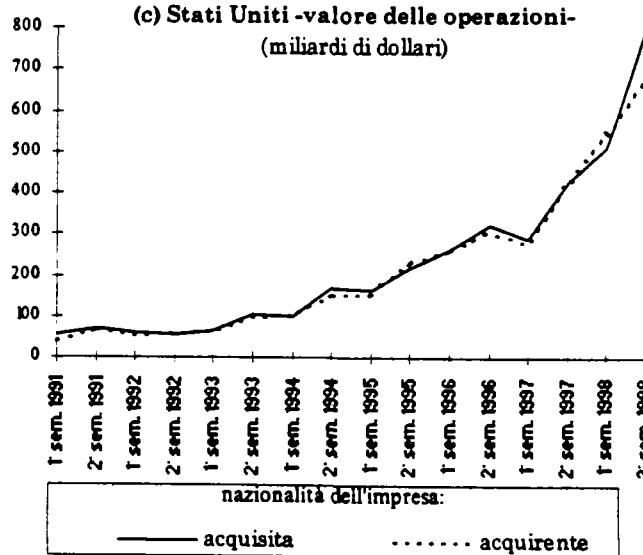
(a) Mondo - numero delle operazioni -



**(b) Unione europea -valore delle operazioni -
(miliardi di dollari)**



**(c) Stati Uniti -valore delle operazioni-
(miliardi di dollari)**

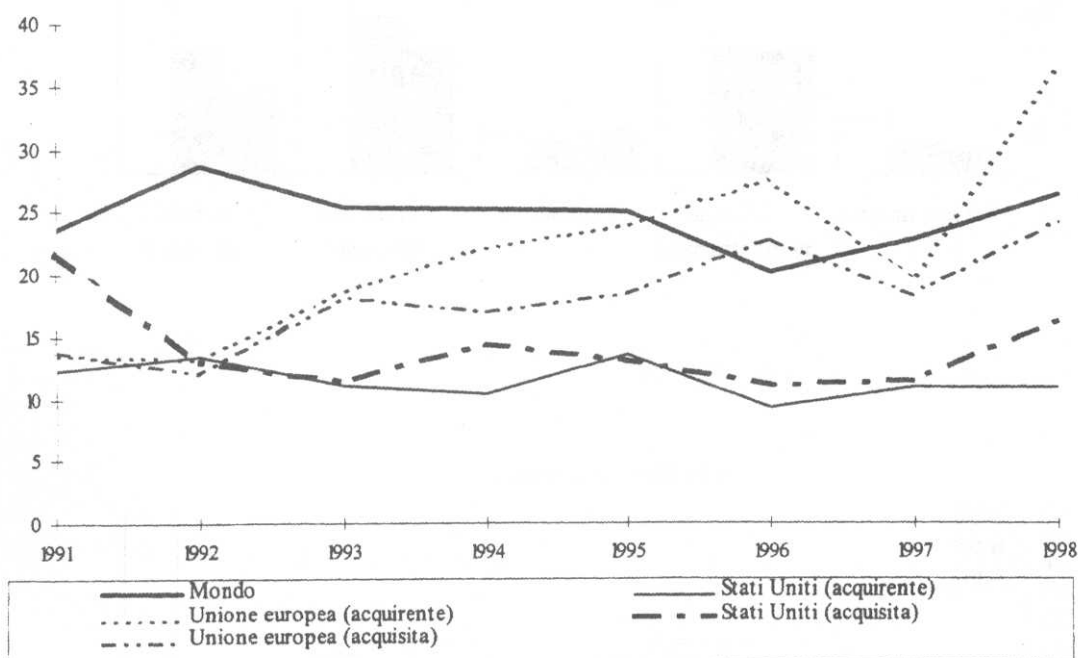


Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

A livello mondiale, così come negli Stati Uniti, l'incidenza delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle transazioni è relativamente stabile (FIGURA 2.2). Nell'Unione europea si assiste invece a una sensibile ripresa della loro importanza

relativa a partire dal 1996, che segue un periodo in cui l'incidenza delle operazioni internazionali (con paesi esterni all'area comunitaria) aveva subito una lenta ma progressiva flessione. In particolare, i fenomeni di internazionalizzazione delle imprese, per l'Unione europea, sono soprattutto caratterizzati da un processo di acquisizione di imprese estere piuttosto che dalla vendita a operatori esteri di imprese europee.

FIGURA 2.2 - Incidenza del valore delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione 1991-1998 (valori percentuali)



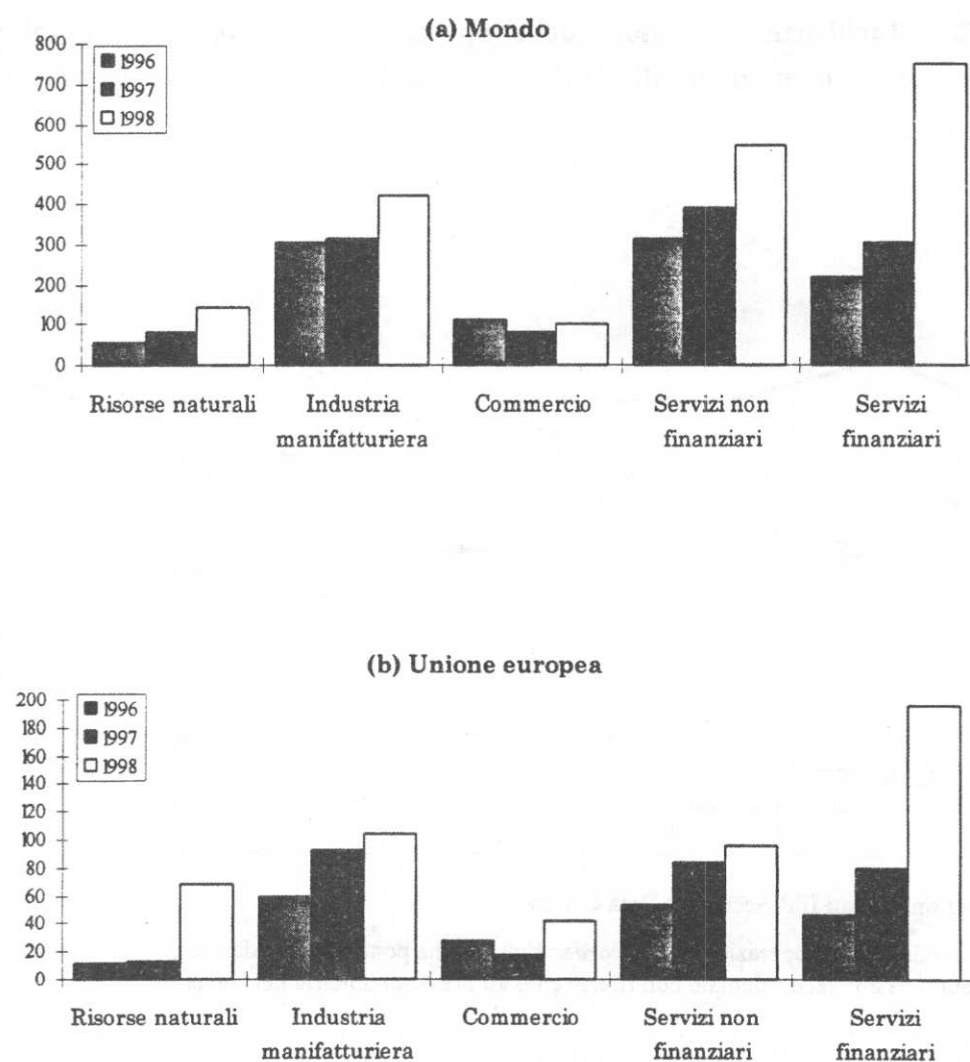
Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

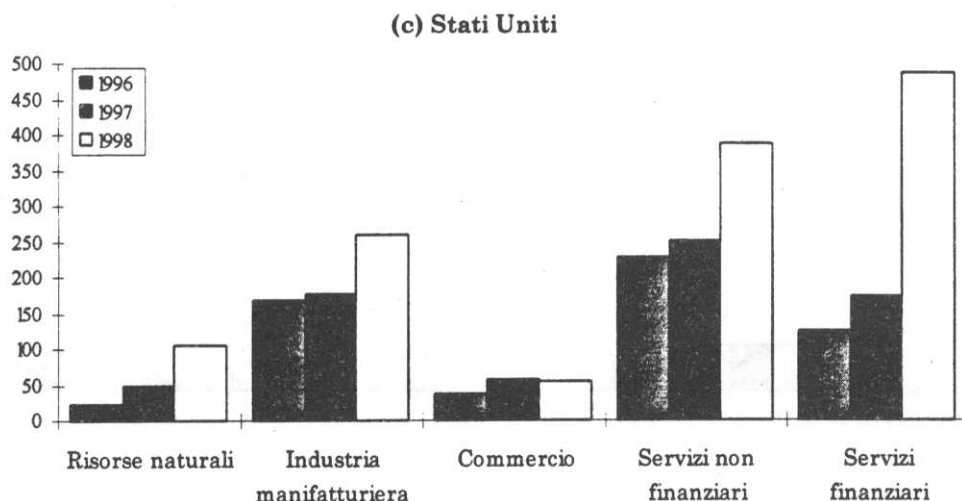
Nota: Il dato mondiale delle operazioni *cross border* è una media ponderata dei dati nazionali; l'incidenza per l'Unione europea è invece calcolato con riferimento all'area comunitaria nel suo complesso.

Sotto il profilo settoriale, l'attività di acquisizione d'impresa appare sempre più caratterizzata dall'importanza crescente che rivestono i servizi, soprattutto quelli finanziari (FIGURA 2.3). In ambito comunitario, un ruolo significativo è stato sicuramente svolto dai processi di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità: oltre il 9 per cento del valore delle transazioni è legato a questa categoria di operazioni. Numerose sono le operazioni effettuate nel settore dei servizi

elettrici e del gas nel Regno Unito, dove il processo di liberalizzazione del settore è stato avviato fin dai primi anni Novanta.

FIGURA 2.3 - Valore delle operazioni di concentrazione per settore e nazionalità dell'impresa acquisita 1996-1998 (miliardi di dollari)



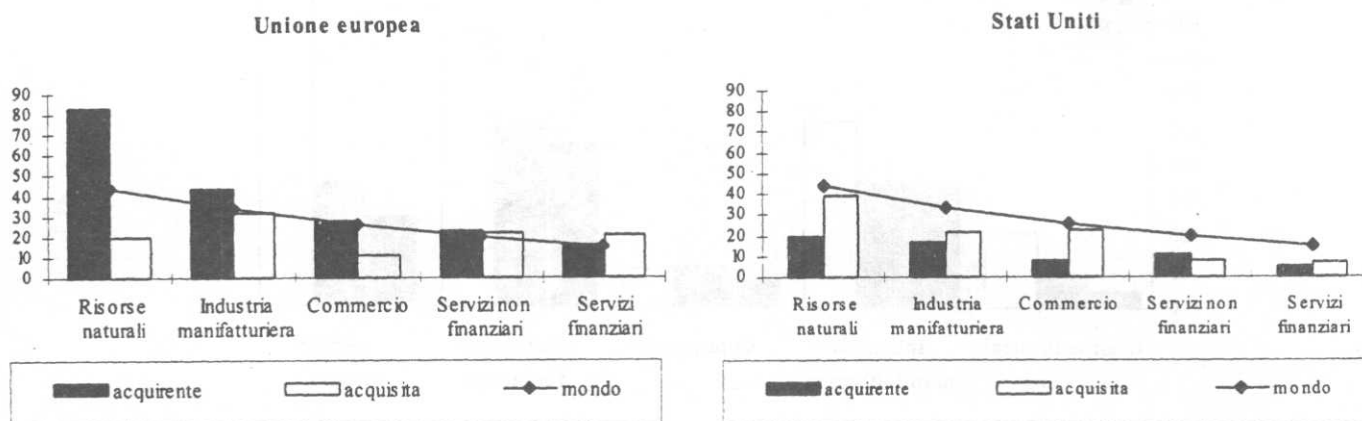


Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

Tuttavia, nonostante il forte incremento delle acquisizioni e fusioni che interessano il comparto, i servizi, compresi quelli finanziari, continuano a rimanere caratterizzati da assetti proprietari in gran parte nazionali. Infatti (FIGURA 2.4), a livello mondiale poco meno del 15 per cento delle operazioni effettuate nei servizi ha avuto una dimensione transnazionale, a fronte di percentuali ben più elevate nei settori manifatturiero (33 per cento) e delle risorse naturali (oltre il 40 per cento, soprattutto nel settore petrolifero).

Più in generale l'Unione europea ha mostrato in tutti i settori considerati un grado di apertura verso l'esterno (operazioni con *partner* non comunitari) relativamente più accentuato rispetto alla media mondiale e, soprattutto, agli Stati Uniti.

FIGURA 2.4 - Incidenza del valore delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione 1996-1998 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

Con riferimento ai singoli paesi dell'Unione europea, l'analisi delle principali operazioni realizzate negli ultimi tre anni mette bene in evidenza alcune caratteristiche del processo di integrazione dal punto di vista dei diversi contesti nazionali (TAVOLA 2.1). In primo luogo, risulta confermata la natura prevalentemente nazionale dei processi di consolidamento avvenuti (e tuttora in corso) nei diversi comparti dei servizi: il 61 per cento del valore delle principali transazioni che hanno coinvolto imprese comunitarie operanti nel mercato dei servizi finanziari (e circa il 70 per cento negli altri servizi) sono state realizzate nell'ambito di uno stesso paese. Solo nel caso dei servizi finanziari, peraltro, una quota rilevante (18 per cento) del valore complessivo delle transazioni ha interessato operazioni transnazionali intracomunitarie, mettendo in luce una tendenza da parte delle imprese verso la ricerca di dimensioni europee. Nel settore manifatturiero e, ancor più, in quello delle risorse naturali, viceversa, la dimensione internazionale delle operazioni di fusione e acquisizione è largamente prevalente: il 67,5 e l'87 per cento, rispettivamente, del valore delle principali transazioni ha riguardato imprese di nazionalità differente. Dominante, in questi casi, il coinvolgimento di imprese statunitensi, prevalentemente come obiettivo di rilevanti operazioni di acquisizione.

TAVOLA 2.1 - Principali(*) operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato imprese dell'Unione europea 1996-1998 (valori percentuali)

Settore dell'impresa acquisita	Operazioni internazionali (nazionalità dell'impresa acquirente o acquisita)					Operazioni nazionali	Totale
	Unione europea (intra UE)	Stati Uniti		altri paesi	totale		
		acquirente	acquisita				
Servizi finanziari	18,0	2,3	7,8	10,5	38,6	61,4	100
Servizi non finanziari	5,6	12,6	1,5	10,1	29,8	70,2	100
Commercio	5,3	..	15,8	8,0	29,1	70,9	100
Industria manifatturiera	4,7	15,1	38,0	9,6	67,5	32,5	100
Risorse naturali	9,2	2,1	75,6	..	87,0	13,0	100
Totale	9,8	7,0	23,4	8,6	48,9	51,1	100

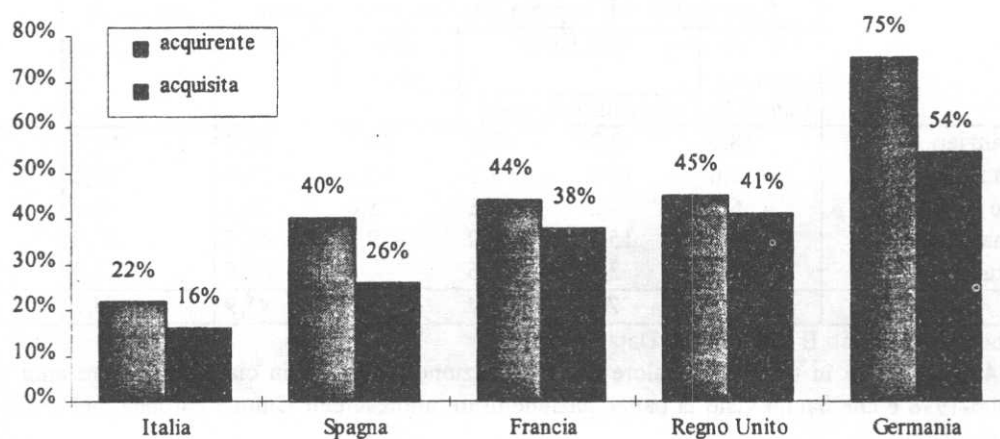
Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

(*) Prime 40 operazioni in termini di valore della transazione realizzate in ciascuno dei tre anni del periodo 1996-1998 e che hanno visto la partecipazione di un'impresa dell'Unione europea, nel ruolo di acquirente o di acquisita.

L'andamento complessivo delle operazioni realizzate da imprese italiane solo in parte riflette le tendenze rilevate a livello comunitario. Il loro processo di internazionalizzazione, in particolare, risulta sistematicamente meno intenso della media dei paesi comunitari, con un'incidenza media di acquisizioni di imprese estere, nel triennio 1996-1998, pari al 22 per cento, a fronte di una media comunitaria del 49 per cento (FIGURA 2.5). Ancora più bassa è l'incidenza delle acquisizioni di imprese italiane da parte di imprese estere (16 per cento, a fronte di una media comunitaria del 42 per cento). Se si considera questo fenomeno in relazione a una crescita comunque sostenuta del valore delle transazioni, emerge un mercato italiano delle fusioni e acquisizioni che in gran parte si esaurisce all'interno dei confini nazionali, in misura sensibilmente superiore rispetto a quanto riscontrato per altri paesi membri dell'Unione europea.

Infatti, in termini relativi risulta modesto, rispetto al peso dell'Italia sul prodotto interno lordo comunitario (14,2 per cento), sia il valore complessivo delle operazioni di fusione ed acquisizione realizzate nel triennio 1996-1998, (pari a 5,9 e 6,4 per cento del valore delle transazioni realizzate dai paesi dell'Unione europea, rispettivamente come imprese acquirenti e acquisite), che quello delle operazioni internazionali (2,6 e 2,5 per cento) (TAVOLA 2.2).

FIGURA 2.5 - Incidenza del valore delle operazioni *cross border* sul valore complessivo delle operazioni di fusione e acquisizione in Italia e nei principali paesi dell'Unione europea 1996-1998



Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

TAVOLA 2.2 - Distribuzione percentuale delle operazioni di fusione e acquisizione e del prodotto interno lordo dei principali paesi dell'Unione europea (valori percentuali)

	Operazioni di fusione e acquisizione (1996-1998)				Prodotto interno lordo (1997)
	acquirente		acquisita		
	totale	<i>cross border</i>	totale	<i>cross border</i>	
Germania	13,2	20,4	8,2	10,6	25,8
Francia	14,8	13,4	15,9	14,6	17,2
Regno Unito	45,2	42,2	47,1	46,2	15,9
Italia	5,9	2,6	6,4	2,5	14,2
Spagna	3,5	2,9	3,2	1,9	6,6
Altri paesi UE	17,3	18,4	19,3	24,6	20,3
Unione europea	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company e Ocse

Riguardo alla distribuzione settoriale delle principali operazioni che hanno interessato negli ultimi tre anni, come acquirente o acquisita, un'impresa italiana, si riscontra una fortissima prevalenza di operazioni nel settore dei servizi finanziari (55 per cento del valore delle principali operazioni; TAVOLA 2.3). L'incidenza di questo settore è, per l'Italia, ben più rilevante sia della media comunitaria (14,5 per cento) che di quella mondiale (30,9 per cento), pur rappresentando, in qualunque delle aree geografiche considerate, di gran lunga il settore maggiormente interessato dai processi di concentrazione. L'Italia non ha invece sinora seguito le tendenze concentrative in atto nell'Unione europea nel mercato dei servizi energetici (elettricità e gas), probabilmente per i ritardi nell'avvio del processo di liberalizzazione rispetto a molti dei principali paesi comunitari.

TAVOLA 2.3 - Principali(*) operazioni di fusione e acquisizione realizzate 1996-1998

Settore dell'impresa acquisita (classificazione SIC)	Mondo		Stati Uniti		Unione europea		Italia	
	% valore	rango(**)	% valore	rango(**)	% valore	rango(**)	% valore	rango(**)
60 - Banche	30,9	1	27,3	1	14,5	1	55,3	1
48 - Telecomunicazioni	14,9	2	19,5	2	1,9	12	12,5	2
63 - Assicurazioni	5,9	3	3,2	9	10,6	2	3,3	5
13 - Estrazione di petrolio e gas	5,1	4	6,6	3	9,1	4	0,4	20
28 - Prodotti chimici	4,6	5	1,2	7	4,6	7	1,3	9
61 - Altri istituti di credito	4,2	6	4,8	4	0,7	30	-	-
37 - Mezzi di trasporto	4,0	7	4,8	4	7,3	6	1,4	7
49 - Servizi elettrici, gas e acqua	4,0	8	4,7	6	9,8	3	-	-
36 - Apparecchiature elettriche e elettron.	3,8	9	4,6	7	2,8	10	0,3	23
73 - Servizi per le imprese	2,9	10	3,3	8	2,1	11	0,1	31
<i>Altri settori rilevanti per l'Italia (classificati in una delle prime 10 posizioni della graduatoria per settore(**)) :</i>								
20 - Prodotti alimentari	1,3	17	-	-	3,4	8	6,0	3
65 - Servizi immobiliari	-	-	-	-	0,3	36	4,1	4
27 - Stampa e editoria	0,2	30	0,3	27	1,0	24	3,2	6
67 - Società finanziarie	0,5	23	1,0	19	1,5	14	1,4	8
70 - Alberghi	1,8	12	2,4	10	0,5	31	1,3	10
Aggregati settoriali:								
SERVIZI FINANZIARI	44,5	1	38,3	1	32,5	1	64,1	1
SERVIZI NON FINANZIARI	27,5	2	34,9	2	17,9	3	15,5	3
INDUSTRIA MANIFATTURIERA	19,3	3	17,6	3	25,0	2	18,0	2
RISORSE NATURALI	6,2	4	6,5	4	12,0	5	0,4	5
COMMERCIO	2,5	5	2,7	5	12,6	4	2,0	4
TOTALE	100		100		100		100	

Fonte: Elaborazioni su dati IFR Securities Data Company

(*) Prime 40 operazioni in termini di valore della transazione effettuate in ciascuno dei tre anni del periodo 1996-1998 e che hanno visto la partecipazione, nel ruolo di acquirente o di acquisita, di un'impresa con nazionalità nel paese o area geografica indicati in ciascuna colonna della tavola. I settori sono ordinati secondo la graduatoria a livello mondiale.

(**) Posizione nella graduatoria dei settori della classificazione SIC (Stati Uniti, 1987) a due cifre, ordinata per valore complessivo delle principali transazioni realizzate nel periodo 1996-1998.

LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 1998

Nel 1998 sono stati valutati dall'Autorità 316 casi di concentrazione² tra imprese indipendenti, con un aumento del 19 per cento rispetto all'anno precedente (TAVOLA 2.4). L'incremento riflette la crescita registratasi nel 1998, e proseguita nei primi mesi del 1999, nei processi di concentrazione in generale³.

TAVOLA 2.4 - Concentrazioni tra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a, b e c	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Fusione	-	3	3	5	2	1	7	7
Acquisizione del controllo	101	196	227	237	237	304	254	305
Impresa comune	3	2	-	5	2	3	4	4
Totale	104	201	230	247	241	308	265	316

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

Le operazioni esaminate dall'Autorità confermano la natura prevalentemente orizzontale delle relazioni produttive (tecnologiche, distributive, e così via) intercorrenti fra le imprese interessate (TAVOLA 2.5). Si osserva un ulteriore incremento, rispetto agli anni precedenti, della quota delle concentrazioni orizzontali, con un'accresciuta incidenza, nel corso degli ultimi tre anni, delle operazioni che realizzano un'estensione della gamma dei prodotti o ampliano il mercato geografico di riferimento delle imprese. Su un arco temporale più ampio si può osservare (TAVOLA 2.6), a fronte della crescita

² In questa seconda parte del capitolo si prendono in considerazione le operazioni di concentrazione soggette all'attività di controllo dell'Autorità, che rappresentano un insieme più limitato rispetto a quanto illustrato nella prima parte del capitolo.

³ Un incremento ancora più consistente si riscontra nelle operazioni di dimensione comunitaria, soggette alla giurisdizione della DG IV della Commissione europea, dove il numero delle decisioni passa da 142, nel 1997, a 238, nel 1998, con un aumento del 67,6 per cento, solo in piccola parte imputabile all'entrata in vigore, nel marzo 1998, del nuovo regolamento sulle concentrazioni che, modificando la definizione di operazione di dimensione comunitaria, ne ha esteso di fatto l'ambito di applicazione (cfr. le statistiche riportate nel sito *internet* della DG IV, all'indirizzo <http://europa.eu.int/comm/dg04/merger/closed/en/mergstat.htm>). Poichè ricadono nelle previsioni del regolamento comunitario delle concentrazioni le operazioni di dimensioni maggiori (rispetto a quelle di competenza delle autorità antitrust dei Paesi membri), questo dato conferma quanto osservato nei precedenti paragrafi in relazione al sensibile incremento del valore, ancor più che del numero, delle operazioni di concentrazione fra imprese.

delle operazioni di carattere orizzontale, un sensibile e costante decremento delle operazioni di natura verticale e conglomerale, confermando la tendenza verso una progressiva focalizzazione dell'attività delle imprese attorno a quella principale.

TAVOLA 2.5 - Natura delle concentrazioni e soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate nel 1998 (numero di casi)

Natura della concentrazione	A (*)	B (*)	C (*)	Totale	Composizione %
Orizzontale	185	43	55	283	89,6
Orizzontale pura	135	37	34	206	65,2
Estensione del mercato	30	2	10	42	13,3
Estensione del prodotto	17	4	9	30	9,5
Estensione del mercato e del prodotto	3	0	2	5	1,6
Conglomerale	8	5	8	21	6,6
Verticale	6	3	3	12	3,8
Verticale a monte (rispetto all'acquirente)	3	3	0	6	1,9
Verticale a valle (rispetto all'acquirente)	3	0	3	6	1,9
Totale	199	51	66	316	100,0
Composizione %	63,0	16,1	20,9	100,0	

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

(*) A= fatturato delle imprese interessate > 689 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita < 69 miliardi

B= fatturato delle imprese interessate > 689 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita > 69 miliardi

C= fatturato delle imprese interessate < 689 miliardi, fatturato dell'impresa acquisita > 69 miliardi

La prima colonna comprende una notifica effettuata ai sensi dell'art. 13 della legge 1 marzo 1994, n. 153, che introduce ulteriori obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

TAVOLA 2.6 - Natura delle concentrazioni e soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate 1993-1998 (distribuzione percentuale del numero di casi)

Natura della concentrazione	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Orizzontale	71,3	68,7	89,0	86,4	87,5	89,6
Orizzontale pura	48,3	56,1	64,2	69,5	67,9	65,2
Estensione del mercato e/o del prodotto	23,0	12,6	27,8	16,9	19,6	24,4
Conglomerale	9,1	8,5	3,4	5,2	8,3	6,6
Verticale	19,6	22,8	7,6	8,4	4,2	3,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

Sotto il profilo della dimensione delle imprese coinvolte, la quota (sul totale delle operazioni) delle acquisizioni di imprese minori realizzate dai gruppi di grandi e medie dimensioni è preponderante rispetto alle altre tipologie di operazioni (63 per cento del numero totale delle operazioni; TAVOLA 2.5). Tuttavia, rispetto agli anni precedenti, l'incidenza di questa tipologia di operazioni sul numero complessivo delle operazioni di concentrazione esaminate si riduce sensibilmente (TAVOLA 2.7). Aumenta, invece, l'incidenza delle operazioni in cui l'impresa acquisita supera la soglia di fatturato prevista dalla legge per l'obbligo di notifica (69 miliardi nel 1998), ma non viene superata la soglia di fatturato dall'insieme delle imprese interessate (689 miliardi nel 1998).

TAVOLA 2.7 - Operazioni di concentrazione per soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate 1993-1998 (distribuzione percentuale del numero di casi)

Soglie di fatturato nazionale delle imprese interessate	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A (*)	69,1	61,5	67,6	70,4	65,3	63,0
B (*)	17,4	26,7	17,0	14,6	19,2	16,1
C (*)	13,5	11,3	14,1	14,3	15,5	20,9
Numero di casi	230	247	241	308	265	316

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

(*) V. note alla TAVOLA 2.5; le soglie di fatturato considerate sono quelle relative a ciascun anno del periodo 1993-1998.

Nel 1998 le operazioni di concentrazione hanno interessato un ampio numero di mercati rilevanti (867) situati in numerosi comparti di attività economica⁴ (TAVOLA 2.8). Circa il 55 per cento dei mercati rilevanti hanno riguardato il settore dei servizi. All'interno di questo comparto, più della metà ha riguardato la distribuzione commerciale e oltre un quinto il settore dei servizi alle imprese ("Servizi vari").

⁴ Non vi è corrispondenza fra il numero delle concentrazioni e quello dei mercati rilevanti in quanto alcune operazioni possono riguardare più di un mercato rilevante mentre altre possono non avere condotto alla individuazione di un mercato rilevante.

TAVOLA 2.8 - Mercati interessati dalle concentrazioni per settore di attività economica e rilevanza delle concentrazioni 1996-1998 (numero di mercati)

Settore	Quote di mercato post-concentrazione superiori al 40 %			Totale complessivo
	1996	1997	1998	1998
Agricoltura, caccia e silvicoltura				3
Estrazione di minerali		1		21
Attività manifatturiere	32	44	22	348
Alimentari, bevande e tabacco	5	1	1	12
Tessili e abbigliamento				5
Carta e prodotti di carta; stampa ed editoria		3		19
Coke, raffinerie di petrolio, combustibili nucleari				3
Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali	8	11	10	73
Articoli in gomma e materie plastiche	1			2
Lavorazione di minerali non metalliferi		20	2	76
Metallo e prodotti in metallo	2		1	6
Macchine ed apparecchi meccanici	4	4		16
Macchine e apparecchiature elettriche e ottiche	5	4	2	36
Mezzi di trasporto	7	1	6	97
Altre attività manifatturiere				3
Energia elettrica, gas e acqua		1	1	8
Costruzioni			1	13
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	6	7	8	245
Alberghi e ristoranti	1	2		23
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	3	3	2	56
Intermediazione monetaria e finanziaria*			1	40
Servizi vari	1	6	5	101
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1	4	1	9
Totale	44	68	41	867

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

(*) Nell'analisi non rientrano i mercati dei depositi e degli impieghi bancari, in merito ai quali l'Autorità, ai sensi dell'articolo 20, commi 2 e 3 della legge n. 287/90, esprime un parere alla Banca d'Italia.

Per il 60 per cento circa dei mercati individuati (529 su 867) è stato ritenuto necessario esaminare nel dettaglio la posizione sul mercato conseguita dalle imprese successivamente all'operazione. In meno dell'8 per cento di questi mercati sono state individuate quote di mercato post-concentrazione di un certo rilievo (superiori al 40 per cento; TAVOLA 2.9), corrispondenti a 28 casi.

TAVOLA 2.9 - Mercati rilevanti per quota di mercato risultante al termine dell'operazione nel 1998 (numero di mercati)

	Classi di quote di mercato post-concentrazione				Numero di mercati	
	0-15%	15-25%	25-40%	40-100%	con quote	totali
Numero di mercati	334	95	59	41	529	867
<i>distribuzione percentuale</i>	63,1	18,0	11,1	7,7	100,0	
<i>distribuzione percentuale</i>					60,2	100,0

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

In due di questi casi, riguardanti 6 dei 41 mercati in cui era superata la soglia del 40 per cento, è stata avviata una procedura istruttoria conclusa nel 1998 (SCHEMA VENTUNO-PROMODÈS-GRUPPO GS; EULER/SIAC-SOCIETÀ ITALIANA ASSICURAZIONI CREDITI). Per un'analisi dettagliata di tali casi si rinvia alla parte della Relazione sull'evoluzione della concorrenza nell'economia italiana⁵ Dei rimanenti 35 mercati in cui risultava superata la quota del 40 per cento (v. anche la TAVOLA 2.10):

- per oltre un terzo (13 mercati) l'operazione comunicata non portava ad alcuna modifica della struttura dell'offerta, perchè, svolgendo le parti la propria attività su mercati rilevanti diversi, la concentrazione si traduceva nella sostituzione della impresa acquirente con l'acquisita nei mercati dove quest'ultima operava;
- in 9 mercati l'operazione produceva un incremento trascurabile della quota di mercato;
- per 4 mercati la concentrazione si innestava su un accordo già esistente, in quanto le parti erano legate da contratti di esclusiva;
- nei restanti 9 mercati, nonostante il consistente rafforzamento delle posizioni di mercato ottenuto dalle parti a seguito delle operazioni di concentrazione, la presenza di concorrenti effettivi qualificati, la possibilità di ingresso per concorrenti potenziali, un potere contrattuale forte dal lato della domanda hanno fatto comunque ritenere che le operazioni di concentrazione non avrebbero determinato una significativa alterazione delle condizioni concorrenziali.

⁵ La decisione circa la concentrazione EULER-SIAC, assunta all'inizio del 1998, è illustrata nella Relazione dello scorso anno.

TAVOLA 2.10 - Mercati rilevanti per classi di quote di mercato prima dell'operazione (impresa acquirente) e dopo l'operazione (insieme delle parti interessate) nel 1998 (numero di mercati)

		Classi di quote di mercato <i>post</i> -concentrazione			
		41-60%	61-80%	>80%	Totale
Classi di quote di mercato dell'impresa acquirente <i>ante</i> -concentrazione	0	7	3	3	13
	1-40%	12(*)	5(*)	1	18
	41-60%	5	1		6
	61-80%		3(*)	1	4
	Totale	24	12	5	41

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato

(*) Classi di quote comprendenti i mercati relativi a casi oggetto di procedimento istruttorio.

PAGINA BIANCA

3. DECISIONI DELL'AUTORITÀ E PRINCIPI INTERPRETATIVI

INTESE

Le intese esaminate: dati di sintesi

Nel 1998 sono stati conclusi dall'Autorità quattordici procedimenti istruttori relativi a intese tra imprese¹. In undici casi sono state riscontrate violazioni dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90². Per quanto concerne le rimanenti tre istruttorie, in un caso non sono state riscontrate violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza (FISI-DMK) e negli altri due le parti hanno provveduto alla modificazione degli accordi inizialmente notificati (ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA; FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT).

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, in cinque casi di intese dichiarate lesive della concorrenza sono state comminate sanzioni alle imprese ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge³.

¹ ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI RAVENNA; CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA; CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI; FISI-DMK; RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE; MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; PRIVATIZZAZIONE SEAT; ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA; IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI; ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA; FERROVIE DELLO STATO/CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT.

² CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA; CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI; RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE; MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; PRIVATIZZAZIONE SEAT; ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA; IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI; ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA.

³ CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA; RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA; ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA.

Nel periodo è stato anche concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti di imprese alle quali era stata in passato contestata la violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza. Avendo verificato che le imprese non hanno posto in essere misure idonee a ottemperare alla delibera, l'Autorità ha deciso di applicare le sanzioni previste dall'articolo 15, comma 2⁴.

L'avvio delle istruttorie relative a intese è prevalentemente avvenuto a seguito di denunce da parte di concorrenti (quattro casi) o di clienti (due casi). In due casi, l'intesa è stata notificata dalle parti ai sensi dell'articolo 13. Gli altri procedimenti sono stati avviati sulla base di fonti diverse; va in particolare menzionato un caso in cui all'origine dell'intervento dell'Autorità vi sono state le informazioni raccolte dalla Guardia di Finanza nell'ambito di altri procedimenti⁵.

Tutte le intese dichiarate lesive della concorrenza nel corso dell'anno, salvo una relativa ad accordi di distribuzione esclusiva di zolfo grezzo, avevano natura orizzontale ed erano realizzate tra i principali operatori del mercato, generalmente al fine di definire congiuntamente le politiche di prezzo, di ripartire i mercati o di fissare le quantità prodotte.

I settori interessati sono stati prevalentemente quelli dei servizi (TAVOLA 3.1). Sempre in quest'ambito, nel corso dell'anno l'Autorità ha espresso anche un parere a Banca d'Italia riguardo a un'istruttoria in materia di intese avviata da quest'ultima, evidenziando i profili di restrittività dell'accordo che era stato notificato dalle parti e analizzando le condizioni a cui si riteneva opportuna un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4⁶.

Durante i primi tre mesi del 1999, sono state riscontrate quattro ulteriori violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza, di cui due nel settore del trasporto aereo⁷ e due nel settore dei prodotti farmaceutici⁸. Le due intese nel settore aereo sono state notificate spontaneamente dalle parti e in un caso l'Autorità ha

⁴ OPERATORI NEL SETTORE DEGLI ESPLOSIVI DA MINA.

⁵ ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA.

⁶ PAGOBANCOMAT.

⁷ ALITALIA-MERIDIANA; ALITALIA-MINERVA AIRLINES.

⁸ BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP&DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI.

concesso un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4⁹. Nei due casi relativi al settore farmaceutico, invece, l'intesa aveva forma di pratica concordata e, data la gravità delle violazioni riscontrate, sono state irrogate sanzioni pecuniarie alle imprese¹⁰. Infine, l'Autorità ha rigettato una richiesta di prosecuzione di efficacia di un'autorizzazione in deroga precedentemente richiesta ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90¹¹. Al 31 marzo 1999 risultavano in corso undici istruttorie in materia di intese, nei settori manifatturiero, televisivo, delle telecomunicazioni e dei servizi professionali e imprenditoriali¹².

**Tavola 3.1- Intese esaminate nel 1998
per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore prevalentemente interessato	
Attività manifatturiere	
-Prodotti agricoli e alimentari	1
-Prodotti petroliferi	1
-Prodotti farmaceutici	1
-Altre attività manifatturiere	1
Trasporti	1
Telecomunicazioni e informatica	1
Intermediazione monetaria e finanziaria	2
Servizi professionali e imprenditoriali	2
Attività ricreative, culturali e sportive	4
Totale	14

⁹ ALITALIA-MINERVA AIRLINES.

¹⁰ BYK GULDEN ITALIA-ISTITUTO GENTILI; ISTITUTO GENTILI-MERCK SHARP&DOHME-NEOPHARMED-SIGMA TAU INDUSTRIE FARMACEUTICHE RIUNITE-MEDIOLANUM FARMACEUTICI.

¹¹ CONSORZIO DEL PROSCIUTTO SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA.

¹² FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; STREAM-TELEPIÙ; ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; SERVIER ITALIA-ISTITUTO FARMACO BIOLOGICO STRODER; FARMINDUSTRIA-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; VENDITA DIRITTI TELEVISIVI; CONSORZIO QUALITÀ VENETA ASFALTI; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE.

Principi interpretativi

Dall'attività istruttoria in materia di intese svolta nel corso dell'anno appare confermato che frequentemente le organizzazioni consortili, le associazioni di categoria e gli organismi equiparabili costituiscono l'ambito nel quale le imprese concertano la propria linea di azione sul mercato, a pregiudizio di quell'autonomia di comportamento che costituisce il presupposto della concorrenza (ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFI LOMBARDA; CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI; CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA; IMPRESE DI COSTRUZIONE E MANUTENZIONE ASCENSORI). Al riguardo, in molteplici occasioni, non solo nell'ambito dell'attività di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti ma anche nel contesto dell'attività consultiva e di segnalazione, l'Autorità ha posto l'accento sulla necessità che tali organismi, nell'espletamento dei loro compiti, non alterino ingiustificatamente la concorrenza, sottolineando come l'eventuale esigenza di garantire la qualità dei prodotti e dei servizi forniti dai propri associati non debba limitare la necessaria autonomia delle imprese associate nella definizione delle proprie politiche commerciali.

In tale contesto, è stata compiuta una specifica riflessione sulla nozione di associazione di imprese rilevante ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza. Al riguardo è stato sottolineato che si tratta, come avviene per la nozione di impresa, di una nozione funzionale all'applicazione delle norme antitrust, che pertanto non coincide necessariamente con la nozione di associazione fornita, con altre finalità, nel diritto nazionale. Nella prospettiva della concorrenza, può essere sufficiente a qualificare un organismo come associazione di imprese la presenza di un'organizzazione corporativa che abbia il potere di manifestare una volontà comune imputabile ai partecipanti, nonché l'esistenza di un vincolo giuridico atto a legare gli stessi. Inoltre, per quanto concerne l'aspetto funzionale dell'attività svolta, non ha importanza se le associazioni svolgono attività d'impresa o in senso lato economica, essendo sufficiente che operino quali enti rappresentativi degli interessi comuni di imprese che operano sul mercato; infatti anche tale attività può avere come oggetto o effetto di restringere la concorrenza sul mercato, nell'interesse comune delle imprese associate. Non assume, invece, rilievo al fine della qualificazione di associazione di

impresa per l'applicazione della normativa antitrust né la natura giuridica del soggetto, né l'eventuale esercizio di funzioni di carattere pubblico (CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI).

L'Autorità si è anche soffermata sui criteri di valutazione delle intese collusive nei mercati fortemente concentrati. Al riguardo, è stata richiamata l'argomentazione della Commissione europea secondo la quale il solo fatto che le parti abbiano riconosciuto la necessità di aderire a accordi collusivi indica che le condizioni di mercato sarebbero state diverse in condizioni di concorrenza¹³. Inoltre, l'Autorità ha sottolineato che qualora gli spazi concorrenziali presenti in un mercato siano ridotti in ragione dell'assetto oligopolistico dello stesso, più gravi risultano i comportamenti collusivi delle parti diretti a ridurre ulteriormente la concorrenza e più rilevante è l'esigenza di evitare tali comportamenti (RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS).

Nell'ambito dell'analisi degli accordi di natura verticale, nel corso dell'anno è stato esaminato l'impatto concorrenziale di accordi di distribuzione posti in essere da una pluralità di imprese con un unico distributore (MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO). Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che l'unicità del distributore su scala nazionale collegasse in modo funzionale tutti i diversi rapporti di fornitura, configurando un sistema unitario del quale andava valutato l'effetto complessivo sulla concorrenza. In particolare, tenuto conto del contributo di ciascun accordo alla realizzazione del complessivo impatto restrittivo, essa ha rilevato come dal fascio di intese verticali derivasse una consistente limitazione delle fonti di approvvigionamento per i clienti finali in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avuto modo di confermare in più occasioni l'interpretazione restrittiva della possibilità di autorizzare in deroga intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, rigettando numerose richieste presentate in merito (tra le altre, ALITALIA-MERIDIANA; ASSOSALUTE-CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE; CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE-CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS) ed esprimendo un orientamento favorevole all'autorizzazione in deroga soltanto a condizione che le restrizioni della concorrenza conseguenti all'intesa risultassero strettamente necessarie e

¹³ Commissione europea, decisione 85/74/CE del 23 novembre 1984, PRODOTTI DEL PEROSSIGENO, GUCE L 35 del 7 febbraio 1985.

proporzionali al perseguimento dei risultati di cui all'articolo 4 della legge (ALITALIA-MINERVA AIRLINES; parere PAGOBANCOMAT). Peraltro, là dove non era dimostrato alcun miglioramento nelle condizioni di offerta che avesse per effetto un beneficio per i consumatori, ogni valutazione in merito all'indispensabilità delle restrizioni è apparsa superflua (ALITALIA-MERIDIANA).

ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

Gli abusi di posizione dominante: dati di sintesi

Nel 1998 l'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori relativi a presunti abusi di posizione dominante. In due procedimenti, riguardanti rispettivamente i settori dei mezzi di trasporto e dei servizi postali, i comportamenti esaminati sono stati ritenuti in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹⁴; nel primo di questi casi è stata anche irrogata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1. Nel terzo caso in merito al quale era stata avviata un'istruttoria, invece, l'Autorità ha deliberato la chiusura del procedimento, che era stato temporaneamente sospeso, in quanto i comportamenti in oggetto erano stati valutati e sanzionati dalla Commissione europea in una procedura avviata in applicazione dell'articolo 86 del Trattato (INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO). Tutte le istruttorie erano state aperte a seguito di denunce trasmesse all'Autorità da parte di concorrenti dell'impresa in posizione dominante.

Nei primi tre mesi del 1999, è stata riscontrata un'ulteriore violazione del divieto di abuso di posizione dominante, con l'imposizione di sanzioni pecuniarie, nel settore del gas¹⁵. Al 31 marzo 1999 sono in corso otto procedimenti istruttori in materia di abuso di posizione dominante nei settori manifatturiero, energetico, dei trasporti ferroviari, delle telecomunicazioni e dei diritti televisivi¹⁶.

¹⁴ GORIZIANE-FIAT FERROVIARIA; CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE.

¹⁵ SNAM-TARiffe DI VETTORIAMENTO.

¹⁶ PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD/COCA COLA ITALIA; CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO STATO; CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI; FORNITURA PEZZI DI RICAMBIO CALDAIE A GAS; ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM; OTIS-KONE ITALIA-SCHINDLER; UNAPACE-ENEL; STREAM-TELEPIÙ.

Principi interpretativi

L'Autorità presta una particolare attenzione all'esigenza di disciplinare i comportamenti delle imprese in posizione dominante, attraverso un impiego dell'articolo 3 della legge volto a impedire l'imposizione, da parte di queste ultime, di ingiustificate restrizioni della concorrenza attuale o potenziale, a pregiudizio dei consumatori. Questa attività di tutela è importante non solo nei mercati liberalizzati in cui è già presente o è prevedibile in tempi rapidi un significativo sviluppo concorrenziale, ma anche in quelli in cui l'impresa già operante è presumibilmente destinata a mantenere una posizione di rilievo. Infatti, l'ingresso di nuovi concorrenti nel mercato, anche quando non conduce a un significativo ridimensionamento del potere di mercato dell'impresa dominante, può comunque contribuire a disciplinare la condotta, nonché ad agevolare l'azione degli organismi di regolamentazione. In questo contesto, nel corso dell'anno l'Autorità è intervenuta in due circostanze nei confronti di imprese in posizione dominante su un mercato che avevano posto in essere pratiche volte a restringere o impedire l'accesso a una rete da essi controllata a imprese concorrenti, attuali o potenziali (CONSORZIO RISPOSTA-ENTE POSTE ITALIANE; SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO). In entrambi i casi l'Autorità ha confermato che si è in presenza di un comportamento abusivo non solo nel caso di un rifiuto esplicito di accesso ma anche nel caso in cui la richiesta di accesso non sia evasa con tempestività, o nel caso in cui l'accesso sia consentito ma si impongano vincoli non giustificati all'attività del richiedente che ne limitino gli sbocchi al mercato o lo sviluppo tecnico, oppure nell'ipotesi in cui si impongano condizioni di accesso discriminatorie o eccessivamente gravose, tali da costituire un ostacolo proibitivo all'ingresso nel mercato di nuovi operatori. In questa prospettiva, ad esempio, l'Autorità ha ritenuto abusivo il comportamento di un'impresa in posizione dominante consistente nel subordinare l'accesso a un'infrastruttura essenziale al controllo sulla destinazione finale del prodotto di un'impresa concorrente o nell'imporre il pagamento di servizi non resi (SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO).

Sono stati oggetto di attenzione da parte dell'Autorità comportamenti relativi a prodotti o servizi acquistati in connessione all'utilizzo di un altro bene (cosiddetti prodotti secondari o "aftermarkets", quali pezzi di ricambio e servizi di assistenza e di manutenzione). Le relazioni intercorrenti tra beni primari e prodotti secondari possono essere di diversa specie: i beni primari possono essere caratterizzati da specificità a livello tecnologico che li rendono compatibili solo con prodotti secondari della

medesima marca (cosiddetti "proprietary aftermarkets") oppure i beni primari risultano compatibili con più prodotti secondari. La valutazione concorrenziale di comportamenti connessi alla fornitura di pezzi di ricambio e alla prestazione di servizi di manutenzione e assistenza richiede un'approfondita analisi delle condizioni di sostituibilità tra i diversi prodotti e servizi. Al riguardo, riveste una particolare importanza la valutazione del grado di sostituibilità tra pezzi di ricambio di produttori diversi; peraltro, anche nel caso in cui questa sostituibilità non sussista, è necessario verificare se i comportamenti delle imprese nella fornitura dei prodotti secondari non siano disciplinati dalle condizioni di concorrenza prevalenti nel mercato dei beni primari.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto abusivo il comportamento di un'impresa in posizione dominante nel mercato del bene primario consistente nel rifiuto di vendere a imprese concorrenti i pezzi di ricambio necessari, in quanto espressamente richiesti dal bando di gara, per partecipare a una licitazione privata relativa a servizi di manutenzione (GORIZIANE-FIAT FERROVIARIA). E' stato ricordato, in proposito, che sebbene né la normativa comunitaria a tutela della concorrenza, né quella nazionale impongano un obbligo generalizzato di fornitura all'impresa in posizione dominante, da un'ampia e consolidata giurisprudenza emerge che l'eventuale rifiuto di contrarre da parte di questa è legittimo solo se obiettivamente giustificato.

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

Le operazioni di concentrazione esaminate: dati di sintesi

Nel corso del 1998 sono stati conclusi 344 procedimenti relativi a operazioni di concentrazione. In 316 casi è stata adottata una decisione formale, ai sensi dell'articolo 6 della legge, mentre 28 casi sono stati conclusi con un non luogo a provvedere. Nel primo trimestre del 1999 sono stati conclusi ulteriori 104 procedimenti, con 94 decisioni e 10 non luogo a provvedere.

Nel periodo l'Autorità ha concluso quattro procedure istruttorie volte a verificare se le operazioni notificate comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo da eliminare o ridurre in misura sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati interessati. Due operazioni sono state ritenute compatibili con la legge (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ; COMPAGNIA ITALIANA ALLUMINIO/COMITAL-COFRESCO ITALIA), mentre due

concentrazioni sono state consentite solo in seguito a modifiche apportate dalle imprese rispetto al progetto originariamente notificato (EULER-SIAC SOCIETÀ ITALIANA ASSICURAZIONI CREDITI¹⁷; SCHEMAVENTUNO-PROMODÈ/GRUPPO GS). La necessità di misure correttive atte a rimuovere gli effetti restrittivi della concorrenza di operazioni di concentrazione è stata sostenuta anche in due pareri espressi in merito a istruttorie condotte da Banca d'Italia (BANCO DI SICILIA/SICILCASSA/MEDIOCREDITO CENTRALE; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO).

Sono inoltre state condotte tre procedure istruttorie in relazione alla mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione, al termine delle quali è stata irrogata una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2¹⁸. Al 31 marzo 1999 sono in corso tre ulteriori procedimenti per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle concentrazioni¹⁹.

Come noto, l'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che le soglie di fatturato superate le quali insorge l'obbligo di comunicazione preventiva delle concentrazioni siano incrementate annualmente, in relazione all'aumento dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo. Pertanto, con decorrenza 26 aprile 1999, tali soglie sono state elevate rispettivamente a 710 e a 71 miliardi di lire (pari rispettivamente, a 366,684 e a 36,668 milioni di euro).

Principi interpretativi

Con riferimento all'attività di controllo delle concentrazioni svolta dall'Autorità nel periodo considerato, presenta un particolare interesse il riconoscimento, nell'ambito del processo di definizione del mercato rilevante, della possibilità che le relazioni di sostituibilità tra i diversi prodotti non siano simmetriche. Coerentemente con le indicazioni fornite dalla Commissione europea nella comunicazione sulla definizione di mercato rilevante²⁰, l'analisi delle relazioni di sostituibilità va effettuata caso per caso, a

¹⁷ La decisione, assunta nel 1998, è illustrata nella Relazione dello scorso anno.

¹⁸ COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-EMITTENTI PRIVATE; FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE.

¹⁹ RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI; INFOSTRADA-ITALIA ON LINE; ALCON LABORATORIES-INNOVATION TECHNOLOGIES.

²⁰ Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza, GUCE C 372/3 del 9 dicembre 1997

partire da ciascun prodotto che le imprese interessate forniscono e aggiungendo o escludendo man mano i prodotti ritenuti più simili, in funzione dell'attitudine di questi ultimi a condizionare, in un orizzonte temporale limitato, il livello di prezzi del prodotto considerato. L'Autorità ha avuto modo di sottolineare che, seguendo tale approccio, è possibile in alcuni casi che il prodotto B sia un buon sostituto per il prodotto A ma non il contrario. Ciò conduce a una diversa identificazione del mercato del prodotto A (che sarà dato da A+B) e del mercato del prodotto B (che sarà dato soltanto dal prodotto B). Con particolare riferimento al settore della distribuzione commerciale, è stato osservato che i punti di vendita di dimensioni inferiori subiscono generalmente in misura più rilevante la concorrenza dei punti vendita di dimensione superiore che non viceversa (SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS²¹).

Nell'ambito di un parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha espresso alcune considerazioni a proposito della cosiddetta *failing firm defense*, ovvero della possibilità di autorizzare operazioni di concentrazione che altrimenti verrebbero vietate, qualora l'impresa oggetto di acquisizione versi in gravi difficoltà (parere alla Banca d'Italia BANCO DI SICILIA/SICILCASSA/MEDIOCREDITO CENTRALE). Al riguardo, l'Autorità ha precisato che, lasciando impregiudicata la questione relativa alla rilevanza, in sede di applicazione della legge n. 287/90, del principio in favore del salvataggio delle imprese in crisi, l'interpretazione di tale teoria accolta dalla Commissione europea appare più restrittiva rispetto a quella elaborata dalla giurisprudenza statunitense, richiedendo la presenza delle seguenti tre condizioni: a) in mancanza dell'operazione, l'impresa acquisita sarebbe costretta a uscire dal mercato per lo stato di crisi irreversibile in cui versa; b) l'impresa che procede all'acquisizione acquisirebbe comunque la quota di mercato dell'impresa in crisi; c) infine, non esiste alcuna alternativa all'acquisizione che abbia effetti meno restrittivi della concorrenza²². Nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto assenti elementi atti a dimostrare che la quota di mercato dell'impresa oggetto di acquisizione sarebbe stata in ogni caso assorbita dall'impresa acquirente, non risultando

²¹ Questa linea argomentativa è stata espressamente accolta dalla Commissione europea, con riferimento alla definizione del mercato rilevante in una successiva decisione relativa a una concentrazione nel settore della distribuzione commerciale. Cfr. LA RINASCENTE/COLMARK (28 settembre 1998), punti 12-14, GUCE C 92 del 1° aprile 1999.

²² Peraltro, la ricostruzione della teoria formulata dalla Commissione è stata confermata dalla Corte di Giustizia nella recente sentenza del 31 marzo 1998, *Repubblica francese c. Commissione*, cause riunite C 68/94 e 30/95.

dunque comprovata l'irrelevanza, in termini di acquisizione di potere di mercato, della concentrazione notificata.

Con riferimento alla pratica dell'assunzione di impegni da parte delle imprese atti a garantire che una determinata concentrazione non determini effetti restrittivi sostanziali e durevoli della concorrenza, l'Autorità ha ribadito l'importanza dei rimedi di natura strutturale, quali ad esempio la cessione di parti d'impresa a soggetti in grado di esercitare un'effettiva azione concorrenziale, come misure correttive idonee ad impedire tali conseguenze (SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS; pareri BANCO DI SICILIA/SICILCASSA/MEDIOCREDITO CENTRALE e CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). Questo tipo di rimedi, infatti, consente di incidere direttamente sul potere di mercato conseguito dall'impresa acquirente, eliminando gli effetti restrittivi della concentrazione notificata senza tuttavia pregiudicarne nel complesso l'effettiva realizzazione. I rimedi volti a limitare la futura crescita interna dell'impresa in posizione dominante (quali ad esempio quelli consistenti nella limitazione imposta a istituti di credito circa le future aperture di sportelli), viceversa, possono creare i presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi. L'impegno da parte dell'impresa in posizione dominante ad astenersi da politiche concorrenziali aggressive può favorire, infatti, la convinzione nei concorrenti che sul mercato verranno a instaurarsi comportamenti di convivenza pacifica, che si risolverebbero in ultima analisi in un danno per consumatori (pareri BANCO DI SICILIA/SICILCASSA/MEDIOCREDITO CENTRALE; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO).

Nel corso dell'anno, sono stati ulteriormente chiariti gli obblighi in merito alla comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione tra imprese che superano le soglie di fatturato di cui all'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. In particolare, l'Autorità ha affermato che la mera elencazione di operazioni effettuate in passato, senza fare alcun riferimento ai mercati interessati, ai fatturati delle imprese acquisite e alle quote possedute dalle stesse non si sostituisce all'obbligo di comunicazione preventiva e non costituisce conoscenza utile ai fini dell'individuazione della data per il calcolo del termine previsto dall'articolo 14 della legge n. 689/91 circa la decadenza dell'Autorità dal potere di contestare il relativo illecito (COSTRUZIONI ELETTROMECCANICHE ASCENSORI MONTACARICHI-OTIS/VARIE SOCIETÀ).

Va infine menzionato il fatto che l'Autorità ha ritenuto applicabile la legge n. 287/90 agli aspetti concernenti le attività militari di un'impresa comune di nuova costituzione, che dava luogo a una concentrazione di dimensione comunitaria ai sensi del Regolamento n. 4064/89. In relazione a tale operazione l'Italia e il Regno Unito, avvalendosi della deroga di cui all'articolo 223, paragrafo 1, lettera b) del Trattato CE per esigenze di tutela di interessi essenziali di sicurezza, avevano richiesto alle parti di non notificare alla Commissione gli aspetti militari dell'operazione, che rappresentavano circa l'85% del valore totale della stessa. Non essendo applicabile, per questi profili, la normativa comunitaria in materia di concentrazioni, l'operazione con riferimento ai suoi aspetti militari è stata valutata ai sensi della legge n. 287/90, in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie di cui all'articolo 16 (FINMECCANICA-GEC MARCONI/ALENIA MARCONI SYSTEMS).

4. RAPPORTI INTERNAZIONALI

COMMISSIONE EUROPEA

Premessa

Dal marzo 1998 è entrata in vigore la nuova disciplina comunitaria delle operazioni di concentrazione, introdotta con il Regolamento n. 1310/97 che ha modificato il Regolamento n. 4064/89. Nel corso dell'anno vi sono state anche le prime esperienze di attuazione dei criteri contenuti nella Comunicazione della Commissione del 1997 circa l'applicazione decentrata degli articoli 85 e 86 del Trattato CE da parte delle autorità nazionali di concorrenza. Entrambi gli sviluppi evidenziano una sempre più stretta cooperazione tra autorità nazionali di concorrenza e Commissione europea, nell'ambito di un sistema integrato in cui ciascuna istituzione contribuisce attivamente ad assicurare un'efficace tutela della concorrenza nel territorio della Comunità.

Per quanto concerne la disciplina sostanziale, particolare rilievo riveste una Comunicazione della Commissione, pubblicata lo scorso settembre, contenente una proposta di riforma della vigente normativa comunitaria in materia di intese verticali.

Nell'ambito dei rapporti internazionali in materia di concorrenza, la Commissione, insieme agli Stati membri, ha svolto un ruolo particolarmente attivo nell'ambito del Gruppo di Lavoro sui rapporti tra politica commerciale e politica della concorrenza istituito presso l'Organizzazione mondiale del commercio, contribuendo in maniera determinante alla proroga del mandato ad esso conferito dal Consiglio OMC¹. Nel 1998 è stato adottato il nuovo accordo di cooperazione bilaterale tra Unione europea e Stati Uniti in materia di concorrenza, che integra il precedente accordo del 1991.

¹ Si rinvia, al riguardo, al successivo paragrafo dedicato alle attività presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Le decisioni della Commissione

Nel 1998 le decisioni formali della Commissione europea in applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, sono state nove. Esse riguardano, in particolare, tre casi di applicazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, tre casi di accertati abusi di posizione dominante e due casi di applicazione congiunta degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato. Nessuna decisione è stata presa nel corso dell'anno ai sensi dell'articolo 90 del Trattato.

Decisioni relative agli articoli 85 e 86 del Trattato CE		
Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
FAG-Flughafen Frankfurt/Main AG (14.01.98)	art. 86 (divieto)	GUCE L 72/30 (11.03.98)
Volkswagen (28.01.98)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L 124/60 (25.04.98)
Van den Bergh Foods Limited (11.03.98)	art. 85.1, art. 86 (divieto)	GUCE L 246/1 (04.09.98)
Alpha Flight Services/Aéroports de Paris (11.06.98)	art. 86 (divieto)	GUCE L 230/10 (18.08.98)
Amministrazione autonoma monopoli di Stato (17.06.98)	art. 86 (divieto)	GUCE L 252/47 (12.09.98)
Trans-Atlantic Conference Agreement (16.09.98)	art. 85.1, art. 86 (divieto)	GUCE L 95/1 (09.04.99)
British Sugar/Tate & Lyle(14.10.98)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L L 76/1 (22.03.99)
Intesa tubi preisolati (21.10.98)	art. 85.1 (divieto)	GUCE L 24/1 (30.01.99)
Sicasov (14.12.98)	art. 85.3. (esenzione)	GUCE L 4/27 (08.01.99)

Tra le decisioni di divieto ai sensi dell'articolo 85.1, due hanno riguardato intese di carattere orizzontale, mentre una ha riguardato un accordo di natura verticale. Nel primo caso di intesa orizzontale, la Commissione è intervenuta nei confronti dei due maggiori produttori di zucchero del Regno Unito, British Sugar e Tate & Lyle, e di due grandi distributori, Napier Brown e James Budgett Sugar, i quali hanno posto in essere, tra il 1986 e il 1990, un'intesa restrittiva della concorrenza volta al coordinamento delle politiche di prezzo nel mercato inglese dello zucchero bianco ad uso industriale. A British Sugar e Tate & Lyle è stata contestata anche un'ulteriore violazione dell'articolo 85.1, connessa al coordinamento delle politiche di prezzo nel medesimo periodo nel mercato britannico dello zucchero bianco destinato alla vendita al dettaglio. In particolare, la Commissione ha accertato una serie di incontri durante i quali le imprese

si scambiavano informazioni sugli aumenti di prezzo e concordavano l'entità degli sconti da concedere ai grandi clienti.

Il secondo caso di intesa orizzontale riguardava la partecipazione di dieci produttori di tubi preisolati, utilizzati per la realizzazione di sistemi di teleriscaldamento, a un cartello volto alla ripartizione del mercato, alla fissazione dei prezzi e all'alterazione delle gare per la fornitura di questa particolare tipologia di tubi. Il funzionamento del cartello avveniva attraverso due livelli decisionali. Al primo livello, denominato "club dei direttori", partecipavano i più alti responsabili delle imprese interessate, i quali definivano la strategia complessiva, stabilendo in particolare le quote di mercato assegnate a ciascuna impresa a livello europeo e nei diversi mercati nazionali, nonché gli aumenti di prezzo. Vi erano poi dei "gruppi di contatto o marketing" per ciascun paese, in cui i direttori vendite delle imprese definivano le specifiche modalità di implementazione dell'accordo, ripartendosi le varie gare attraverso l'alterazione dei meccanismi di selezione delle imprese. Fra le condotte restrittive, la Commissione ha accertato, inoltre, numerosi tentativi concordati fra le imprese partecipanti al cartello volti a eliminare o ridurre la concorrenza di Powerpipe, impresa denunciante e non aderente al cartello, attraverso strategie volte a assumerne il personale direttivo, espliciti avvertimenti al fine di provocarne il ritiro dalle gare, nonché azioni di boicottaggio nei riguardi delle comuni imprese fornitrici delle materie prime necessarie alla produzione di tubi preisolati.

Con riferimento all'intesa verticale, la Commissione ha ritenuto che Volkswagen e le sue controllate Audi e Autogerma avessero violato l'articolo 85.1 in quanto nei contratti stipulati con i concessionari italiani della rete distributiva avevano apposto clausole volte a impedire o limitare la vendita di autoveicoli ai consumatori finali e agli intermediari autorizzati residenti in altri Stati membri, in particolare in Germania e Austria. Tali pratiche, poste in essere per oltre dieci anni, avevano prodotto una compartimentazione dei mercati nazionali. Tra le misure dirette a ostacolare le esportazioni parallele di autoveicoli, la Commissione individuava: la politica volta a riconoscere un maggiore margine commerciale al concessionario subordinatamente all'immatricolazione del veicolo da parte del consumatore finale nel territorio contrattuale; la restrizione delle consegne di veicoli ai concessionari italiani, volta ad impedire la creazione da parte degli stessi di scorte e dunque la ricerca di clienti al di fuori del territorio contrattuale; la richiesta di far sottoscrivere ai consumatori finali non direttamente conosciuti dai concessionari una dichiarazione scritta, aggiuntiva al

contratto di vendita del veicolo, con la quale essi si impegnavano a non rivendere a terzi il veicolo per un periodo di sei mesi ovvero prima del raggiungimento di 3000 km, pena il pagamento di una penale pari al 10% del valore della macchina.

La Commissione ha concesso un'esenzione individuale, ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato, agli accordi notificati dalla società francese Sicasov relativamente alla produzione e commercializzazione di sementi in Francia. Sicasov opera quale intermediario tra gli organismi pubblici o privati che svolgono attività di ricerca al fine di creare nuove varietà vegetali e le imprese che producono le medesime. In particolare, Sicasov ha concluso con le società produttrici accordi contenenti clausole volte a stabilire il divieto di esportazione dalla Francia di alcune sementi per un periodo di quattro anni, connesso al lancio delle nuove varietà agricole. La Commissione ha ritenuto che tali clausole, che impedivano per un periodo di tempo limitato le esportazioni dalla Francia, meritassero un'esenzione individuale in quanto risultavano funzionali a proteggere gli sforzi relativi alla produzione e commercializzazione delle nuove varietà vegetali da parte dei licenziatari operanti in altri Stati membri, facilitandone così la diffusione al di fuori del territorio francese.

Con riferimento all'attività di repressione dei comportamenti abusivi, la Commissione ha adottato tre decisioni riguardanti, rispettivamente, la gestione degli aeroporti delle città di Francoforte e Parigi e la distribuzione in Italia di tabacchi lavorati. Nel primo caso, la Commissione ha ritenuto che FAG, società proprietaria ed esercente l'aeroporto di Francoforte, avesse abusato della posizione dominante detenuta nel mercato della fornitura di infrastrutture aeroportuali impedendo l'accesso a potenziali concorrenti al contiguo ma separato mercato della prestazione di servizi di assistenza sulla rampa e negando alle compagnie aeree il diritto all'autoassistenza.

Nella seconda decisione, la Commissione ha contestato a Aéroport de Paris, ente di gestione degli aeroporti parigini di Orly e di Roissy-Charles-de Gaulle, l'imposizione di tariffe commerciali discriminatorie a operatori o utenti che esercitano l'attività di assistenza o di autoassistenza a terra per i servizi di ristorazione, di pulizia degli aerei e di assistenza merci. Tale comportamento avrebbe comportato l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, falsando la concorrenza fra gli operatori che offrono i suddetti servizi di assistenza, nonché fra le compagnie aeree comunitarie che offrono servizi di trasporto aereo in partenza da Parigi.

Nella terza decisione presa nel 1998 ai sensi dell'articolo 86 del Trattato, la Commissione ha ritenuto che l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, unico operatore attivo nella produzione, importazione, esportazione e distribuzione all'ingrosso di tabacchi lavorati in Italia, abbia posto in essere comportamenti abusivi volti a ostacolare l'accesso di imprese concorrenti al mercato italiano della vendita di sigarette. In particolare, tali comportamenti consistevano in azioni unilaterali e nell'apposizione di clausole, nei contratti di distribuzione all'ingrosso di sigarette stipulati con produttori esteri, dirette a limitare l'entrata di nuove marche di sigarette estere nel mercato italiano e a contingentare l'immissione di marche già esistenti. I medesimi comportamenti erano stati oggetto di attenzione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, nel novembre 1996, aveva avviato un procedimento istruttorio, successivamente sospeso a seguito dell'avvio della procedura comunitaria in conformità a quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90. Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha deliberato la chiusura del procedimento istruttorio, in quanto non sussistevano ulteriori specifici aspetti che giustificassero l'applicazione della normativa nazionale in relazione ai comportamenti già sanzionati in sede comunitaria.

Nel corso del 1998 la Commissione ha fatto ricorso in due distinte occasioni all'applicazione congiunta degli articoli 85 e 86 del Trattato. Nella prima decisione, la Commissione ha considerato restrittiva della concorrenza la clausola di esclusiva imposta dalla società Van den Bergh Foods Limited (HB), principale produttore di gelati in Irlanda, ai dettaglianti, in virtù della quale i frigocongelatori da essa forniti potevano servire unicamente per la conservazione dei propri gelati. In considerazione dell'elevato numero di dettaglianti riforniti da HB (circa 40% del numero dei punti vendita) e dell'esistenza di una rete di accordi paralleli del medesimo tipo, la clausola di esclusiva imposta da HB negli accordi per la fornitura di frigocongelatori impediva l'accesso di altri concorrenti agli esercizi di vendita al dettaglio. Inoltre, sono state ritenute in violazione dell'articolo 86 le pressioni esercitate da HB sui rivenditori che non disponevano di frigocongelatori affinché questi sottoscrivessero accordi per la fornitura di frigocongelatori soggetti ad un vincolo di esclusiva.

La Commissione ha, infine, condannato per infrazione al divieto di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante quindici imprese operanti nel trasporto intercontinentale di container, aderenti alla conferenza marittima Trans-Atlantic Conference Agreement. In particolare, tra i comportamenti rientranti

nelle previsioni di cui all'articolo 85.1, la Commissione ha individuato: la fissazione comune di tariffe nel tratto terrestre del trasporto intermodale; la definizione di prezzi e condizioni uniformi nei contratti di servizio; la fissazione dei compensi massimi per gli spedizionieri. Tra i comportamenti abusivi vanno menzionati l'imposizione di restrizioni alla stipulazione di contratti da parte delle imprese associate alla conferenza marittima e le facilitazioni garantite ai concorrenti che accettavano di aderire alla conferenza, volte a consolidare la posizione dominante di quest'ultima.

Con riferimento all'attività di controllo delle operazioni di concentrazione, nel corso del 1998 la Commissione ha adottato 238 decisioni in applicazione del Regolamento n. 4064/89, con un sostanziale aumento nel numero dei casi trattati rispetto all'anno precedente (142). In due casi, la Commissione ha ritenuto che l'operazione notificata comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo la concorrenza e ne ha vietato l'esecuzione. La prima concentrazione (BERTELSMANN-KIRCH/PREMIÈRE²) riguardava l'acquisizione del controllo congiunto da parte dei gruppi Bertelsmann e Kirch di Première, gestore tedesco della televisione a pagamento. La seconda concentrazione (DEUTSCHE TELEKOM-BETARESEARCH³) prevedeva l'acquisizione del controllo congiunto da parte di Deutsche Telekom, Kirch e Bertelsmann della società Betaresearch, destinata a sviluppare per conto dei soggetti partecipanti i sistemi di gestione e criptaggio per la televisione a pagamento digitale. La Commissione ha ritenuto le due concentrazioni incompatibili con il mercato comune in quanto avrebbero comportato la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato della televisione a pagamento in Germania, nel mercato dei servizi tecnici ed amministrativi per la televisione a pagamento e in quello della gestione delle reti per la televisione via cavo.

Tra le principali modifiche apportate alla disciplina comunitaria in materia di concentrazioni dal Regolamento n. 1310/97⁴, vi è la previsione della possibilità, da parte della Commissione, di accettare gli impegni volti a rendere un'operazione compatibile

² BERTELSMANNKIRCH/PREMIÈRE, decisione del 27 maggio 1998, in GUCE L 53/1 del 27 febbraio 1999.

³ DEUTSCHE TELEKOM/BETARESEARCH, decisione del 27 maggio 1998, in GUCE L 53/31 del 27 febbraio 1999.

⁴ Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio del 30 giugno 1997 che modifica il Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

con il mercato comune anche nella prima fase della procedura comunitaria. Tale possibilità è subordinata alla circostanza, espressa nel considerando n. 8 del Regolamento n. 1310/97, che il problema che sorge sotto il profilo della concorrenza sia ben identificabile e possa essere risolto facilmente. Nel corso dell'anno, quindici operazioni sono state ritenute compatibili con il mercato comune solo dopo l'assunzione di impegni da parte delle imprese tali di eliminare gli effetti restrittivi della concorrenza dell'operazione notificata. Dieci di questi casi sono stati conclusi nella prima fase della procedura comunitaria⁵ e cinque nella seconda fase⁶.

Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999, oltre a partecipare alle audizioni delle imprese e ai Comitati consultivi in merito ai procedimenti comunitari in materia di concorrenza, l'Autorità ha prestato assistenza ai funzionari della Commissione nell'espletamento di alcune ispezioni in Italia relative a presunte pratiche restrittive della concorrenza nel settore bancario e in quello dei pannelli di cartongesso.

Applicazione della nuova disciplina comunitaria delle concentrazioni: rinvii di operazioni comunitarie agli Stati membri

Il 1° marzo 1998 è entrato in vigore il Regolamento n. 1310/97, approvato dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea il 30 giugno 1997 che ha modificato il Regolamento n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. Tra le altre modifiche apportate alla disciplina comunitaria, il Regolamento n. 1310/97 ha mutato taluni presupposti e modalità del rinvio da parte della Commissione della trattazione di un'operazione di concentrazione avente dimensione comunitaria ad uno Stato membro. In particolare, la nuova formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento consente alle autorità competenti degli Stati membri di richiedere il rinvio totale o parziale di un'operazione di concentrazione di dimensione comunitaria qualora sia soddisfatta una delle seguenti condizioni:

⁵ OWENS-ILLINOIS/BTR PACKAGING (21 aprile 1998); ALLIANZ-AGF (8 maggio 1998); THYSSEN-KRUPP (2 giugno 1998); NESTE-IVO (2 giugno 1998); ALCATEL-THOMSON CSF/SCS (4 giugno 1998); AKZO NOBEL-COURTAULDS (30 giugno 1998); EXXON-SHELL (8 luglio 1998); AMERICAN HOME PRODUCTS-MONSANTO (28 settembre 1998); JOHNSON & JOHNSON-DEPUTY (28 ottobre 1998); ABBELSAG BAILEY (16 dicembre 1998).

⁶ HOFFMANN-LA ROCHE/BOEHRINGER MANNHEIM (4 febbraio 1998); AGFA-GEVAERT/DU PONT (11 febbraio 1998); WORLDCOM-MCI II (8 luglio 1998); SKANSKA-SCANCEM (11 novembre 1998); ENSO-STORA (25 novembre 1998).

a) l'operazione di concentrazione minaccia di creare o rafforzare una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in un mercato all'interno dello Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto (articolo 9, paragrafo 2, lett. a);

b) l'operazione di concentrazione incide sulla concorrenza in un mercato all'interno dello Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e non costituisce una parte sostanziale del mercato comune (articolo 9, paragrafo 2, lett. b).

Nel corso del 1998 l'Autorità ha chiesto per la prima volta il rinvio di operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria. Nei due casi la richiesta di rinvio è stata effettuata, rispettivamente, ai sensi delle lettere a) e b) del secondo comma dell'articolo 9 (SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS e ALLEANZA SALUTE/UNIFARMA DISTRIBUZIONE). La Commissione ha rinviato parzialmente la prima concentrazione e totalmente la seconda⁷.

La prima operazione riguardava l'acquisizione del controllo congiunto del Gruppo GS, società operante in Italia nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e per l'igiene personale e della casa, da parte di Promodès, primario gruppo francese attivo nella distribuzione, sia all'ingrosso che al dettaglio, di prodotti alimentari e non alimentari. A seguito dell'operazione, le parti avrebbero conseguito una posizione dominante, con quote dal 40% all'85%, in alcuni mercati locali della distribuzione moderna. L'Autorità ha autorizzato la concentrazione subordinatamente all'impegno assunto dalle parti di dismettere un certo numero di esercizi commerciali nelle aree dove si verificavano effetti pregiudizievoli per la concorrenza.

La seconda operazione concerneva l'acquisizione del controllo, in forma congiunta, della società Unifarma Distribuzione da parte della società Alleanza Salute Italia. Entrambe le imprese sono attive nel settore della distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici. In virtù della presenza di concorrenti sufficientemente attivi e dell'assenza di rilevanti barriere all'entrata, l'Autorità ha

⁷ PROMODÈS-S21-GRUPPO GS (10 marzo 1998); ALLIANCE UNICHEM/UNIFARMA (23 luglio 1998).

ritenuto che l'operazione non avrebbe dato luogo alla costituzione di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre la concorrenza nei mercati regionali della distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici.

Oltre ai due casi menzionati di rinvio di operazioni comunitarie all'Autorità italiana, nel corso del 1998 la Commissione ha provveduto in altre due circostanze a rinviare parzialmente la trattazione di un'operazione di concentrazione di dimensione comunitaria alle competenti autorità degli Stati membri, conformemente a quanto previsto dall'articolo 9 del Regolamento⁸.

Attuazione della Comunicazione sull'applicazione decentrata da parte delle autorità nazionali di concorrenza degli articoli 85 e 86 del Trattato

Il 1998 è stato il primo anno di applicazione della Comunicazione della Commissione sulla cooperazione con le autorità di concorrenza degli Stati membri nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato⁹. In ossequio al principio di sussidiarietà, la Comunicazione è volta a favorire una più ampia ed efficace applicazione delle norme comunitarie attraverso il rafforzamento del ruolo delle autorità nazionali di concorrenza. In essa sono stabiliti criteri di coordinamento e modalità di collaborazione tra la Commissione e le autorità nazionali al fine di garantire un collegamento stretto e costante tra le medesime nell'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di intese e di abusi di posizione dominante. In particolare, la Comunicazione prevede che, in linea di principio, le autorità nazionali dovrebbero trattare i casi che producono effetti essenzialmente nel loro territorio e che presumibilmente non soddisfano le condizioni per la concessione di un'esenzione ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato. In conformità a tali criteri, nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha avviato tre procedimenti istruttori in applicazione degli articoli 85, paragrafo 1 e 86 del Trattato CE.

Il primo procedimento istruttorio, CONSORZIO INDUSTRIE FIAMMIFERI, avviato nel novembre 1998, riguarda possibili violazioni dell'articolo 85.1 e dell'articolo 86 del

⁸ VENDEX-BIJENKORF (26 maggio 1998); KRAUSS-MAFFEI/WEGMANN (19 giugno 1998).

⁹ Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CE, in GUCE C 313/3 del 15 ottobre 1997.

Trattato nella produzione e commercializzazione all'ingrosso di fiammiferi in Italia. Oggetto di attenzione sono in particolare il presunto coordinamento delle politiche commerciali tra le imprese italiane produttrici di fiammiferi, nonché comportamenti che potrebbero avere l'effetto di limitare l'accesso al mercato da parte di produttori comunitari concorrenti, compartimentando il mercato nazionale e pregiudicando in tal modo il commercio tra Stati membri.

Il secondo procedimento istruttorio, UNAPACE-ENEL, avviato nel novembre 1998, concerne una presunta violazione dell'articolo 86 da parte di Enel nel mercato della fornitura di energia elettrica. In particolare, Enel avrebbe stipulato, con clienti caratterizzati da elevati consumi annui, accordi pluriennali per la fornitura di energia elettrica contenenti clausole che potrebbero risultare idonee a limitare l'accesso al mercato della fornitura di energia elettrica in Italia da parte di concorrenti nazionali e comunitari, producendo un sostanziale pregiudizio del commercio intracomunitario.

La terza istruttoria, STREAM-TELEPIÙ, avviata nel marzo 1999, è volta ad accertare possibili abusi di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza nei mercati dei diritti sportivi e cinematografici criptati e nel mercato della televisione a pagamento. Più specificatamente, oggetto del procedimento istruttorio sono presunti comportamenti abusivi posti in essere da Telepiù suscettibili di ostacolare l'entrata di concorrenti attuali e potenziali, anche di nazionalità estera, e possibili intese restrittive della concorrenza tra Telepiù e Stream finalizzate a una ripartizione dei mercati.

Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie alle intese verticali

Il prossimo 31 dicembre vengono a scadere i Regolamenti di esenzione per categoria in materia di distribuzione esclusiva (Regolamento n. 1983/83), acquisto esclusivo (Regolamento n. 1984/83) e franchising (Regolamento n. 4087/88). Il 30 settembre 1998 la Commissione europea ha pubblicato una "Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie alle restrizioni verticali"¹⁰, che contiene il progetto di riforma della disciplina comunitaria in materia di intese verticali

¹⁰ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie alle restrizioni verticali (Seguito del Libro Verde sulle restrizioni verticali), in GUCE C 365/3 del 26 novembre 1998.

proposto dalla Commissione al termine di un ampio processo di consultazione successivo alla pubblicazione del Libro verde del 1997¹¹. Unitamente alla Comunicazione, sono state pubblicate due proposte di Regolamento del Consiglio di modifica, rispettivamente, dei Regolamenti n. 17/62 e n. 19/65, volte ad abilitare la Commissione a realizzare la riforma delineata¹².

Con il Libro verde del 1997 e il dibattito che ha seguito, si è manifestato un diffuso consenso circa l'esigenza di un approccio meno formalistico che in passato alla valutazione delle intese verticali ai sensi dell'articolo 85 del Trattato, che non si limiti a una ricognizione delle clausole contenute negli accordi ma si incentri piuttosto sull'effettivo impatto degli stessi sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

La proposta della Commissione prevede la sostituzione dei vigenti Regolamenti in materia di distribuzione esclusiva, acquisto esclusivo e franchising con un unico Regolamento di esenzione che si applicherebbe a tutte le intese verticali poste in essere tra due o più imprese operanti in fasi successive del processo produttivo¹³.

L'esenzione per categoria dovrebbe applicarsi solo al di sotto di determinate quote di mercato soglia. Al di sopra della soglia, non vi sarebbe una presunzione di illiceità: le intese verrebbero valutate, caso per caso, in base a criteri che verranno esplicitati dalla Commissione in apposite Linee guida, da pubblicare congiuntamente al Regolamento di esenzione. Sopra la quota di mercato soglia, quindi, le intese potranno risultare lecite ai sensi dell'articolo 85.1, essere oggetto di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 85.3 oppure essere vietate.

Nella Comunicazione la Commissione lascia aperta la possibilità di introdurre nel Regolamento due diverse quote di mercato soglia, da applicare a seconda della tipologia di intese verticali considerata, oppure un'unica quota di mercato. Nella prima

¹¹ Libro verde sulle restrizioni verticali nella politica di concorrenza comunitaria, COM(96)721 def..

¹² Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento n. 19/65/CEE relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato, a categorie di accordi e pratiche concordate, in GUCE C 365/27 del 26 novembre 1998; Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, in GUCE C 365/30 del 26 novembre 1998.

¹³ Il Regolamento n. 1475/95 sulla distribuzione di autoveicoli, venendo a scadenza nel 2002, allo stato attuale non viene coinvolto dalla riforma.

ipotesi, i valori proposti dalla Commissione sono il 20% e il 40%; nell'ipotesi di un'unica quota di mercato, il valore dovrebbe presumibilmente attestarsi tra il 25% e il 35%. Nel dibattito successivo alla pubblicazione della Comunicazione è emerso un diffuso sostegno all'ipotesi di un'unica soglia al di sotto della quale concedere il beneficio dell'esenzione per categoria. Tale soluzione avrebbe il vantaggio di avere un maggiore fondamento in termini economici e di rendere il sistema più semplice.

Nel Regolamento di esenzione sarà contenuta una lista di restrizioni "hardcore", che non rientrano nell'esenzione per categoria a prescindere dalla quota di mercato delle parti e che solo in casi eccezionali potranno essere oggetto di esenzioni individuali ai sensi dell'articolo 85.3. Anche l'elenco delle restrizioni "hardcore" non è ancora definitivo. E' peraltro certo che non rientrerà nell'esenzione per categoria la fissazione di prezzi minimi di rivendita e la protezione territoriale assoluta dei distributori. Per quest'ultimo aspetto, un compito particolarmente delicato è quello di stabilire quale sia l'insieme minimo di possibilità di flusso commerciale (possibilità di vendite passive, possibilità di arbitraggio da parte di intermediari, possibilità di vendite attive) che è necessario garantire al fine di tutelare la concorrenza e l'integrazione dei mercati, anche laddove le imprese coinvolte detengano modeste quote di mercato. In presenza di ridotte quote di mercato, infatti, come peraltro riconosciuto anche dalla giurisprudenza comunitaria, la protezione territoriale dei distributori può essere funzionale all'affermarsi di un produttore in un mercato, favorendo quindi l'integrazione economica tra gli Stati membri.

Secondo quanto previsto, in particolari situazioni in cui l'applicazione del Regolamento risultasse inadeguata a garantire un'efficace tutela della concorrenza, la Commissione avrebbe la possibilità, sulla base di criteri prestabiliti, di *dichiarare non applicabile* il Regolamento in un mercato a partire da una certa data. La dichiarazione di "non applicabilità" del Regolamento non comporterebbe automaticamente una valutazione di illiceità delle intese interessate: esse verrebbero valutate caso per caso, in base alle ordinarie modalità di applicazione dell'articolo 85.

Nel caso di effetti cumulati di reti di accordi verticali dello stesso tipo, la Commissione avrebbe anche la possibilità di adottare una decisione diretta a *togliere il beneficio dell'esenzione per categoria* con effetto *ex nunc* alle intese che contribuiscono in misura significativa all'effetto anticoncorrenziale. In tal caso, le intese interessate sarebbero da considerare incompatibili con le previsioni dell'articolo 85. La

Commissione intende indicare nelle Linee guida le condizioni di mercato in cui una decisione di ritiro dell'esenzione sarebbe improbabile, nonché quelle in cui il ritiro sarebbe invece plausibile.

Nella Comunicazione viene proposto che per un sottoinsieme dei contratti a cui si applicherebbe il Regolamento (casi di acquisto esclusivo o assimilabili) venga stabilita una durata massima, oltre la quale verrebbe perso il beneficio dell'esenzione per categoria. Tale durata non è ancora indicata nella Comunicazione. Viene peraltro previsto un regime particolare per i casi in cui un rapporto di acquisto esclusivo riguardi la commercializzazione in un punto vendita di proprietà del fornitore. Obiettivo della proposta è ostacolare fenomeni di chiusura del mercato che impediscano, attraverso un'eccessiva durata dei contratti, l'entrata di nuovi concorrenti. Anche questo aspetto è particolarmente delicato, in quanto è difficile identificare a priori quale dovrebbe essere la durata massima dei contratti, tenuto conto della varietà di settori e di rapporti economici rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento. Sarà pertanto indispensabile che la nuova disciplina mantenga una sufficiente flessibilità al fine di consentire una durata superiore alla "norma" nei casi in cui ciò è indispensabile per consentire la realizzazione di investimenti irrecuperabili strettamente connessi alla natura economica del contratto.

Unitamente alla Comunicazione, la Commissione ha trasmesso al Consiglio due proposte di modifica dei Regolamenti del Consiglio n. 17/62 e n. 19/65. Si tratta in particolare di proposte volte a:

- consentire alla Commissione di adottare regolamenti di esenzione per l'insieme delle intese verticali, a cui partecipino due o più imprese (modifica dell'articolo 1 del Regolamento n. 19/65);
- consentire alla Commissione di dichiarare, in base a criteri predefiniti, il regolamento di esenzione non applicabile, a partire da una certa data, in determinati mercati (modifica dell'articolo 7 del Regolamento n. 19/65)
- consentire alle autorità nazionali, nel caso di intese verticali che producano effetti incompatibili con l'articolo 85.3 nel territorio di uno Stato membro, o in una sua parte, avente tutte le caratteristiche di un mercato distinto, di togliere il beneficio dell'esenzione per categoria, con particolare riferimento ai casi di effetti

cumulati derivanti da reti di accordi paralleli (modifica dell'articolo 7 del Regolamento n. 19/65);

- consentire alla Commissione di esentare tutte le intese verticali notificate con effetto *ex tunc*, rendendole quindi legittime dal momento della stipulazione dell'accordo (modifica dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 17/62).

Una decisione da parte del Consiglio dei Ministri UE in merito ai Regolamenti di modifica del Regolamento n. 17/62 e del Regolamento n. 19/65 del Consiglio verrà presumibilmente adottata entro aprile 1999. In seguito, la Commissione sottoporrà un progetto di Regolamento di esenzione e un progetto di Comunicazione contenente le Linee guida agli Stati membri e alle parti interessate, per le ordinarie consultazioni. Se il nuovo Regolamento di esenzione non verrà adottato entro il 1° gennaio 2000, sarà necessaria una decisione di proroga degli attuali Regolamenti in materia di distribuzione esclusiva, acquisto esclusivo e franchising. In ogni caso, il nuovo Regolamento dovrà contenere disposizioni transitorie volte a consentire alle imprese di adeguarsi al passaggio dal regime preesistente alla nuova disciplina.

Le autorità degli Stati membri hanno partecipato attivamente al dibattito precedente la pubblicazione, da parte della Commissione, della Comunicazione del settembre 1998. Dal novembre 1998, esse sono state ampiamente coinvolte nell'attività di indirizzo della riforma condotta nell'ambito di un apposito Gruppo di Lavoro presso il Consiglio dei Ministri UE. L'obiettivo principale è quello di assicurare che la riforma comporti effettivamente un approccio più economico e meno formalistico alla valutazione delle intese verticali, riducendo i vincoli attualmente esistenti nei casi in cui si può escludere un pregiudizio per la concorrenza e per l'integrazione dei mercati nell'Unione europea, in modo da concentrare l'attenzione sui casi che effettivamente richiedono un intervento al fine di garantire un corretto funzionamento del mercato.

Accordo di cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti

Il 4 giugno 1998 è stato firmato il nuovo accordo di cooperazione tra le Comunità europee e il governo degli Stati Uniti in materia di applicazione delle regole

di concorrenza¹⁴. Il nuovo accordo integra il contenuto dell'accordo concluso nel 1991¹⁵, attraverso il rafforzamento dello strumento della cortesia attiva (*positive comity*). In generale, la cortesia attiva prevede l'impegno attivo di assistenza reciproca in relazione ad attività anticoncorrenziali poste in essere nel territorio o in una parte sostanziale del territorio di una delle due parti, le quali pregiudicano gli interessi dell'altra parte. L'accordo del 1991 forniva direttive di carattere generale circa il modo in cui avrebbero dovuto essere concretamente trattate le richieste di cortesia attiva. Il nuovo accordo costituisce un ulteriore progresso nella direzione di una maggiore cooperazione tra Commissione e Stati Uniti nell'attività di applicazione delle rispettive normative, attraverso l'introduzione di uno specifico meccanismo del "chi interviene per primo" (*who goes first*). In particolare, tale meccanismo prevede che, qualora una parte richieda l'intervento dell'altra, essa dovrà di norma astenersi dall'intervenire per proprio conto, rinviando o sospendendo i provvedimenti presi in applicazione della propria normativa antitrust fintanto che siano in corso le azioni della controparte (articolo IV dell'accordo). L'attivazione di tale meccanismo è, tuttavia, subordinata al verificarsi delle seguenti circostanze:

- a) le attività anticoncorrenziali in questione non hanno un impatto diretto, rilevante e ragionevolmente prevedibile sui consumatori della parte che richiede l'intervento; oppure, benché implicino un impatto sui consumatori della parte che richiede l'intervento, esse sono eseguite principalmente nel territorio dell'altra parte ed ad esso sono principalmente dirette;
- b) vi è la possibilità e la probabilità di svolgere un'indagine esaustiva ed adeguata sul pregiudizio degli interessi della parte che richiede l'intervento e, se del caso, di eliminarlo o di porvi adeguato rimedio in conformità alle leggi della parte chiamata ad intervenire;
- c) vi è l'effettiva volontà della parte chiamata ad intervenire di attivarsi devolvendo risorse adeguate, prendendo senza indugio provvedimenti di applicazione adeguati, adoperandosi il più possibile per sfruttare tutte le

¹⁴ Decisione del Consiglio e della Commissione del 29 maggio 1998 relativa alla conclusione dell'accordo tra le Comunità europee e il governo degli Stati Uniti d'America in merito all'utilizzazione dei principi della *comitas gentium* attiva nell'applicazione del loro diritto della concorrenza, in GUCE L 173/26 del 18 giugno 1998.

¹⁵ GUCE L 95/47 del 27 aprile 1995; GUCE L 131/38 del 15 giugno 1995.

informazioni ragionevolmente disponibili, tenendo informata l'altra parte di tutti gli sviluppi e i risultati delle indagini e prendendo in considerazione l'opinione dell'altra parte prima dell'adozione di qualsiasi misura.

In ogni caso, sebbene vi sia la presunzione che, in presenza di tali condizioni, la parte che richiede l'intervento sospenda o rinvi i propri provvedimenti correttivi, essa non ha tuttavia l'obbligo di astenersi dal procedere individualmente. Il nuovo accordo non riguarda le concentrazioni, in quanto la normativa di entrambi gli ordinamenti non consente la sospensione o il rinvio degli interventi in tale ambito; le concentrazioni peraltro continuano a essere disciplinate dall'accordo del 1991. Con specifico riferimento ai rapporti tra Commissione e Stati membri, in un documento allegato all'accordo la Commissione si impegna, nei confronti degli Stati membri interessati da un caso che rientri nell'ambito di applicazione dell'accordo di cooperazione, ad informarli nel più breve tempo possibile.

Recentemente gli Stati Uniti hanno fatto ricorso al principio di cortesia attiva richiedendo un intervento della Commissione europea in relazione al sistema di prenotazione computerizzata realizzato da Amadeus, società controllata da tre compagnie aeree comunitarie, per presunte pratiche escludenti nei confronti di compagnie aeree nordamericane.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso del 1998 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito l'analisi di tematiche relative all'applicazione della politica della concorrenza, al fine di favorire la cooperazione tra i paesi OCSE nell'attuazione delle normative antitrust e di promuovere la convergenza dei criteri interpretativi. Particolare interesse suscitano le tematiche relative agli assetti istituzionali e al ruolo che le autorità di concorrenza rivestono nei diversi contesti nazionali. Il tema della relazione tra autorità di regolamentazione e autorità della concorrenza è stato l'oggetto di una tavola rotonda organizzata dal Comitato nel giugno 1998. Quasi tutti i paesi hanno istituito autorità settoriali di regolamentazione, nella maggior parte dei casi per settori quali le telecomunicazioni, l'elettricità, l'energia e i trasporti, generalmente in concomitanza con importanti interventi di liberalizzazione. Tra i paesi OCSE non vi è un unico modello che ispira i rapporti tra autorità di regolamentazione e autorità di concorrenza. Il sistema prevalente è quello di una divisione del lavoro sulla base del mandato generale affidato alle diverse istituzioni (la concorrenza per le autorità antitrust, la regolamentazione economica per le autorità di regolamentazione), anche se non mancano eccezioni, con diversi assetti a seconda del settore persino all'interno di uno stesso paese. Peraltro, non risultando sempre chiara la distinzione tra regolamentazione tecnica, regolamentazione economica e tutela della concorrenza, risulta a volte incerta l'attribuzione delle competenze tra le diverse istituzioni coinvolte.

Interessanti esempi di come al progredire della liberalizzazione possano corrispondere modifiche anche radicali degli assetti istituzionali sono i casi della Nuova Zelanda e dell'Australia, dove, per quanto riguarda i servizi a rete di pubblica utilità, il grado di concorrenza conseguito nei mercati ha consentito di adottare modelli istituzionali in cui le autorità settoriali hanno essenzialmente compiti di regolamentazione tecnica, mentre i residui compiti di controllo dei comportamenti economici degli operatori, compresi gli interventi in materia di prezzi di accesso alla rete, sono demandati alle autorità di concorrenza.

Tra i paesi europei, ha suscitato interesse l'esperienza italiana, in cui i compiti di tutela della concorrenza nel settore della radiotelevisione ed editoria, precedentemente

assegnati al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, sono stati affidati all'Autorità antitrust, a seguito della costituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Nella tavola rotonda organizzata anch'essa nel giugno 1998 sul tema "Appalti pubblici e concorrenza" è emerso che la concorrenza nei mercati relativi all'acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione è divenuta in tutti i paesi OCSE più intensa a seguito dell'adozione dell'accordo OMC sugli appalti pubblici, e per i paesi dell'Unione europea delle direttive comunitarie in materia, che hanno determinato un allargamento dei mercati rilevanti al di là dei confini nazionali grazie alla rimozione degli ostacoli di carattere normativo che impedivano l'assegnazione delle gare d'appalto, soprattutto quelle di maggiore entità, anche a imprese di altri paesi. Questo allargamento dei mercati ha ridotto il rischio di collusione, che invece rimane molto elevato quando i mercati sono nazionali o locali, come mostrano numerosi casi in cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è intervenuta nei confronti di intese lesive della concorrenza proprio in relazione a gare bandite da amministrazioni o enti pubblici¹⁶.

Nella tavola rotonda su "potere negoziale degli acquirenti" è stato rilevato come in diversi paesi, in particolar modo in Europa, vi sia una crescente preoccupazione del legislatore di contenere i possibili effetti distorsivi del mercato derivanti da un eccessivo potere contrattuale da parte della grande distribuzione. A riguardo, alcuni paesi, tra cui la Francia, la Germania e l'Italia hanno introdotto o rafforzato normative in materia di abuso di dipendenza economica o quelle relative alle pratiche di vendite sottocosto. La delegazione dell'Unione europea ha osservato che il controllo preventivo sulle concentrazioni è uno degli strumenti più efficaci per la prevenzione di un eccessivo potere di mercato dal lato della domanda.

Nel corso dell'anno sono continuati all'OCSE i lavori di approfondimento delle tematiche relative alle interrelazioni tra politiche commerciali e politiche della concorrenza nell'ambito delle riunioni del gruppo congiunto "Commercio e concorrenza". Tra gli argomenti oggetto di discussione vi sono state le diverse opzioni considerate in ambito internazionale per rendere più incisivo il contributo delle politiche della concorrenza allo sviluppo di un sistema multilaterale degli scambi commerciali

¹⁶ Cfr. i casi ISTITUTI DI VIGILANZA SARDEGNA (Boll. n. 24/96); NOLEGGIO AUTOBUS SCOLASTICI (Boll. n. 41/96); ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO (Boll. n. 39/97).

aperto e concorrenziale, nel quale vengano eliminate le pratiche anticoncorrenziali distorsive della concorrenza e restrittive dell'accesso ai mercati.

Un'altra questione analizzata nel corso delle riunioni del comitato congiunto "Commercio e concorrenza" è stata quella di verificare la presenza di forme di discriminazione da parte delle autorità di tutela della concorrenza dei paesi membri nei confronti delle imprese estere. La discussione, che ha preso spunto da un documento del segretariato OCSE predisposto sulla base di un questionario inviato ai paesi membri, ha permesso di appurare che in nessun paese membro esistono esplicite disposizioni normative discriminanti nei confronti di imprese estere. Tuttavia, è stata rilevata l'opportunità di condurre ulteriori approfondimenti, al fine di verificare l'esistenza di altre forme, più nascoste, di comportamenti discriminatori.

L'obiettivo del gruppo di lavoro "Concorrenza e regolamentazione" del Comitato per il diritto e la politica della concorrenza è quello di analizzare l'efficacia delle vigenti regolamentazioni e, nel caso, di identificare possibili meccanismi alternativi che, pur salvaguardando il raggiungimento di eventuali obiettivi d'interesse generale, siano in grado di meglio assicurare il dispiegarsi della concorrenza. Nell'ambito delle riunioni del gruppo di lavoro sono state organizzate alcune tavole rotonde che hanno avuto come oggetto l'esame della regolamentazione di settori di rilievo.

Nella tavola rotonda su come "Rafforzare il ruolo della concorrenza nella regolamentazione bancaria"¹⁷ è stato sottolineato che nell'ultimo decennio si sono registrate importanti evoluzioni nel settore finanziario che hanno condotto a significativi interventi di liberalizzazione. Numerosi organismi internazionali sono stati attivi nel processo di apertura alla concorrenza, favorendo un'evoluzione regolamentare più coerente con i meccanismi di mercato. In particolare, nell'accordo sulla liberalizzazione degli scambi finanziari sottoscritto in ambito GATS, i paesi firmatari si sono impegnati a rimuovere ogni forma di discriminazione vigente nei confronti di operatori esteri. La Banca dei Regolamenti Internazionali ha promosso riforme della regolamentazione volte a perseguire la tutela della solvibilità delle banche senza interferire indebitamente con il funzionamento dei mercati. Nell'Unione europea, le direttive in materia bancaria

¹⁷ "Enhancing the competition in the regulation of banks", Competition Policy Roundtable, n. 17, DAF/CLP(98)16.

e, in particolare, il principio del mutuo riconoscimento, hanno contribuito in misura sostanziale all'evoluzione della regolamentazione.

All'interno di questo quadro regolamentare in evoluzione, il settore bancario rimane caratterizzato da una vasta e complessa normativa in tutti i paesi OCSE. Nel dibattito svoltosi nell'ambito della tavola rotonda sono state poste in evidenza le controindicazioni, dal punto di vista dell'efficienza, della fissazione di tetti massimi ai tassi d'interesse e dei divieti posti all'ingresso delle banche in settori contigui di attività o in ambiti geografici diversi. Inoltre, è stata posta in discussione la necessità di un sistema obbligatorio di assicurazione dei depositi, alla luce delle esperienze di vari paesi in cui l'assicurazione ha natura meramente volontaria e anche in relazione alle distorsioni agli incentivi a una corretta gestione aziendale che tali sistemi possono determinare.

Nel corso della tavola rotonda sono state discusse anche le esperienze dei vari paesi relative all'applicazione delle regole antitrust nel settore bancario. A riguardo, è emerso che l'Italia risulta essere l'unico tra i paesi OCSE in cui le regole di concorrenza vengono applicate dalla banca centrale, mentre l'autorità antitrust ricopre solo un ruolo consultivo.

Nel corso della tavola rotonda su come "Rafforzare il ruolo della concorrenza nella regolamentazione assicurativa"¹⁸ sono stati posti in evidenza gli importanti cambiamenti intervenuti recentemente negli assetti regolamentari e di mercato del settore assicurativo. In quasi tutti i paesi sono stati aboliti i sistemi di controllo sui prezzi e allentati i vincoli di accesso al mercato. Il processo di liberalizzazione risulta particolarmente avanzato nei paesi dell'Unione europea dove le direttive in materia di mutuo riconoscimento e di adozione di standard regolamentari minimi hanno favorito l'integrazione dei mercati nazionali. Negli Stati Uniti, la regolamentazione del settore assicurativo stabilita a livello statale ha invece determinato un'artificiale frammentazione del settore. In tutti i paesi è in vigore una regolamentazione prudenziale sulla struttura del capitale delle imprese assicurative e in nessun paese, se si eccettua la Nuova Zelanda, una compagnia assicurativa può produrre direttamente prodotti bancari, o una banca prodotti assicurativi. A cause delle caratteristiche del

¹⁸ "Competition and related regulation issues in the insurance industry", Competition Policy Roundtable n. 19, DAF/CLP(98)20.

mercato assicurativo, esiste, tra le imprese del settore, un esteso scambio di informazioni in merito ai rischi. A riguardo, è necessaria un'efficace vigilanza delle autorità di tutela della concorrenza per evitare che tali scambi d'informazione si estendano anche alla sfera delle politiche commerciali delle singole imprese così da determinare pratiche collusive. Particolare interesse hanno suscitato gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativi alle intese restrittive della concorrenza riscontrate nel mercato italiano.

La tavola rotonda su "Concorrenza e regolamentazione del settore radiotelevisivo in una prospettiva di convergenza" ha preso spunto dai recenti sviluppi tecnologici intervenuti nel settore radiotelevisivo, quali lo sviluppo della televisione via cavo e via satellite, che hanno notevolmente allargato i mercati. E' stato rilevato come un compito importante delle autorità di tutela della concorrenza consista nell'impedire che i tradizionali operatori della televisione via etere estendano la loro posizione dominante in attività contigue come la *pay tv*, la *pay per view* e il *video on demand*. Particolarmente vivace è stato il dibattito tra autorità di concorrenza e autorità di regolamentazione in merito al ruolo esercitato dalla concorrenza nell'assicurare la promozione del pluralismo e delle diversità culturali nazionali.

Nell'ambito del gruppo di lavoro "Concorrenza e cooperazione internazionale" del comitato per il diritto della politica della concorrenza si è discusso, nell'ambito di una tavola rotonda, del principio della "cortesia attiva". Questo principio, come noto, si riferisce alla disponibilità da parte di un autorità della concorrenza a considerare la richiesta di intervento formulata dall'autorità di un altro paese nei confronti di pratiche restrittive che hanno luogo nella propria giurisdizione ma che hanno effetti negativi nel paese segnalante. Il principio della cortesia attiva è in particolare stato incorporato nell'accordo di cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Unione europea. Un argomento in discussione è se sia possibile, e a quali condizioni, proporre un utilizzo del principio di cortesia attiva anche in un contesto di cooperazione multilaterale. Un'altra tavola rotonda promossa nell'ambito dello stesso gruppo di lavoro ha riguardato gli accordi orizzontali di boicottaggio.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO (OMC)

Nel corso del 1998 il Gruppo di Lavoro sull'interazione tra politica commerciale e politica della concorrenza istituito presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio ha continuato la propria attività di analisi e approfondimento di "problemi sollevati dai paesi membri in merito alle interazioni tra politiche commerciali e politiche della concorrenza, ivi comprese le pratiche anticoncorrenziali, al fine di identificare le aree che potrebbero meritare di essere ulteriormente approfondite nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio", secondo quanto stabilito dalla dichiarazione finale della Conferenza Ministeriale di Singapore del dicembre 1996.

A partire dalla primavera, nel 1998 si sono svolte quattro riunioni del Gruppo di Lavoro nel corso delle quali sono stati approfonditi i seguenti temi:

- i) l'impatto dei monopoli di stato, dei diritti speciali ed esclusivi e delle politiche di regolamentazione sulla concorrenza e sul commercio internazionale;
- ii) l'impatto delle politiche commerciali sulla concorrenza;
- iii) la relazione tra gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale che riguardano il commercio e la politica della concorrenza;
- iv) la relazione tra la politica degli investimenti e la politica della concorrenza;
- v) la relazione tra commercio, politica della concorrenza, sviluppo e crescita economica.

In dicembre è stata inoltre approvata la relazione finale circa i risultati raggiunti nell'ambito del Gruppo di Lavoro durante i primi due anni di attività. La relazione è stata presentata al Consiglio dei Ministri OMC che ha approvato un prolungamento del mandato del gruppo stesso per un periodo di sei mesi.

Nel dibattito sul primo tema, ossia l'impatto dei monopoli di stato, dei diritti speciali ed esclusivi e delle politiche di regolamentazione, molte delegazioni sono intervenute sottolineando come i monopoli statali e la concessione di diritti speciali ed esclusivi possano avere un effetto negativo sia sulla concorrenza che sull'accesso delle imprese ai mercati. Tali effetti possono verificarsi sia nei mercati direttamente oggetto di esclusive di legge, sia nei mercati posti a monte o a valle.

Diverse delegazioni, tra cui quelle dell'Unione europea e degli Stati Uniti, hanno riferito in merito alle proprie esperienze in materia di liberalizzazione e di promozione della concorrenza in settori precedentemente esclusi. E' stato rilevato che le ragioni spesso evocate in passato a giustificazione del mantenimento di monopoli statali e di diritti esclusivi in molte circostanze non possono più essere considerate valide, in considerazione dei più recenti sviluppi tecnologici che hanno notevolmente ridotto le aree di attività contraddistinte da caratteristiche di monopolio naturale. La delegazione degli Stati Uniti ha osservato che nell'esperienza americana il passaggio dalla regolamentazione dei mercati attraverso un controllo dei prezzi e delle quantità prodotte ad un maggiore affidamento ai meccanismi di mercato ha molto spesso determinato un notevole aumento dell'efficienza economica e degli incentivi all'innovazione, con notevoli benefici per i consumatori. Tali benefici sono stati spesso superiori alle previsioni iniziali.

La discussione in merito al secondo tema, ossia gli effetti sulla concorrenza delle politiche commerciali, ha evidenziato l'esistenza di rilevanti differenze di vedute all'interno del Gruppo di Lavoro. La discussione è stata incentrata, in particolare, sugli interventi antidumping e sul loro impatto sul sistema multilaterale degli scambi. Alcune delegazioni, in particolare quelle dei paesi dell'Estremo Oriente, hanno sottolineato il contrasto esistente tra le politiche della concorrenza e di liberalizzazione degli scambi commerciali, entrambe finalizzate alla promozione dell'efficienza economica e del benessere dei consumatori, e le misure antidumping, auspicando una riforma di queste ultime al fine di renderle più coerenti con i principi alla base della politica della concorrenza. Le misure antidumping, è stato osservato, nella maggior parte dei casi vengono introdotte allo scopo di proteggere le industrie locali da una "eccessiva" concorrenza estera, senza che venga svolta in precedenza un'analisi degli effetti anticoncorrenziali delle presunte vendite sottocosto e, in particolare, del presunto rischio di monopolizzazione derivante da tali vendite. E' stato inoltre rilevato che spesso l'imposizione di misure antidumping ha avuto l'effetto di facilitare la cartellizzazione del mercato domestico, determinando un generalizzato aumento dei prezzi nonché una perdita, nel lungo periodo, della competitività delle stesse imprese oggetto di protezione.

Altre delegazioni, tra cui quella statunitense e quella europea, hanno invece sottolineato come le misure antidumping perseguano fini diversi rispetto a quelli della politica della concorrenza e si applichino in contesti assai differenti. In particolare, le

misure antidumping devono essere considerate strumenti legittimi che vengono applicati in risposta a politiche industriali di sostegno alle industrie nazionali da parte di paesi esportatori, basate sul ricorso a sussidi e altre misure protettive che determinano ingiustificate distorsioni negli scambi commerciali. Al riguardo, alcune delegazioni hanno invece posto in evidenza come le misure antidumping colpiscano spesso paesi che in realtà hanno adottato pienamente politiche di liberalizzazione degli scambi commerciali e degli investimenti esteri e le cui imprese non beneficino di alcun tipo di sostegno pubblico.

Nella riunione del settembre 1998 sono state affrontate le problematiche relative alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e sono state discusse le relazioni tra la politica degli investimenti e la politica della concorrenza.

Nel corso della discussione sul tema dei diritti di proprietà intellettuale, si è riscontrata una convergenza di vedute tra le varie delegazioni circa il fatto che la finalità della tutela dei diritti di proprietà intellettuale è complementare con gli obiettivi della politica della concorrenza. Entrambe le politiche perseguono il fine di promuovere l'efficienza economica e l'innovazione tecnologica. Molte delegazioni hanno inoltre sottolineato come le autorità della concorrenza abbiano manifestato negli anni più recenti un cambiamento di atteggiamento che ha determinato una minore ostilità verso la detenzione e l'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale. In particolare, viene sempre più riconosciuto che la semplice detenzione di diritti di proprietà intellettuale non attribuisce necessariamente un significativo potere di mercato. Esistono infatti spesso sul mercato adeguate possibilità di sostituzione tali da limitare la capacità per un titolare di diritti di proprietà intellettuale di esercitare una notevole influenza sulle condizioni di mercato. Inoltre, in un numero crescente di paesi vengono sempre più riconosciuti gli effetti proconcorrenziali degli accordi di licenza dei diritti di proprietà intellettuale. In generale, nel corso della discussione è stato sottolineato che l'applicazione della politica della concorrenza all'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale richiede un'analisi caso per caso degli effetti positivi e negativi connessi a tali pratiche: un'applicazione troppo rigida delle previsioni normative potrebbe determinare una ingiustificata riduzione degli incentivi all'innovazione tecnologica, mentre un'applicazione troppo flessibile potrebbe comportare un frequente sfruttamento abusivo del potere di mercato.

In merito alla discussione avvenuta nell'ambito del Gruppo sulle relazioni tra politica della concorrenza e liberalizzazione degli investimenti, tutti gli interventi hanno sottolineato il ruolo positivo esercitato dalla normativa a tutela della concorrenza nell'assicurare che le imprese transnazionali contribuiscano in modo positivo all'efficienza e alla competitività dei mercati nei quali operano. Inoltre, la normativa antitrust contribuisce ad assicurare alle imprese, sia nazionali che estere, un quadro giuridico stabile e favorevole all'attività economica. L'importanza del ruolo della politica della concorrenza per la liberalizzazione degli investimenti è particolarmente importante per quei servizi per i quali una presenza locale è necessaria per operare. A questo proposito, diverse delegazioni hanno fatto riferimento all'esempio dell'industria delle telecomunicazioni, nella quale il recente accordo di liberalizzazione raggiunto in sede GATS è stato collegato all'adozione di regole comuni di tutela della concorrenza relative al monitoraggio e alla repressione di possibili comportamenti anticoncorrenziali delle imprese di telecomunicazione in precedenza detentrici di esclusive a norma di legge.

Le ultime due riunioni, tenutesi nel novembre e dicembre 1998, sono state dedicate all'approvazione del rapporto sull'attività svolta dal Gruppo di Lavoro che è stato presentato in dicembre al Consiglio dei ministri OMC. La Conferenza Ministeriale prevista per il dicembre 1999 dovrà esprimersi, tra l'altro, in merito all'inclusione o meno, e in quali termini, delle tematiche di concorrenza nell'ambito del prossimo round di negoziati OMC. Alcune divergenze di posizioni sono emerse nel corso della discussione volta a raggiungere un accordo sulle raccomandazioni da adottare in merito al proseguimento dei lavori del Gruppo. Le raccomandazioni adottate rappresentano un compromesso tra le varie posizioni, e contengono il riferimento esplicito ad una maggiore concentrazione dell'attività su tematiche inerenti alla politica della concorrenza (quali il contributo della politica della concorrenza per il raggiungimento degli obiettivi dell'OMC, tra cui in particolare, la promozione degli scambi commerciali), senza però nessuna aprioristica esclusione di altri temi.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel luglio 1998 l'Autorità ha partecipato alla riunione annuale del gruppo di esperti di diritto e politica della concorrenza dei 188 paesi membri dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di temi legati al commercio internazionale e allo sviluppo economico.

Nel corso della riunione si sono tenute tre tavole rotonde su argomenti relativi alla politica della concorrenza. La prima è stata dedicata alle problematiche legate all'applicazione di sanzioni e rimedi per violazioni alla legislazione antitrust. Un certo numero di paesi, sia industrializzati che in via di sviluppo, prevede nel proprio ordinamento oltre a sanzioni pecuniarie anche sanzioni di carattere penale. In alcuni paesi, inoltre, è prevista la possibilità di ottenere provvedimenti d'urgenza dai tribunali o, in alcuni contesti, dalle stesse autorità della concorrenza. Nel corso della discussione, alcuni paesi in via di sviluppo hanno sottolineato l'opportunità, nei primi anni di applicazione della normativa antitrust, di mantenere una certa flessibilità nell'applicazione delle sanzioni, cercando per quanto possibile di risolvere i casi con contatti informali con le imprese interessate, naturalmente se questo non pregiudica la credibilità e l'efficacia dell'azione delle autorità di tutela della concorrenza.

La seconda tavola rotonda ha riguardato l'applicabilità del principio della cortesia attiva (*positive comity*) in ambito multilaterale. E' stato osservato come il ricorso al principio della cortesia attiva possa contribuire a evitare un uso extraterritoriale nelle leggi antitrust, anche se la sua efficacia dipende in larga misura dall'esistenza di un linguaggio comune e da un consolidato rapporto di reciproca fiducia tra le autorità di concorrenza. La terza tavola rotonda ha riguardato gli abusi di posizione dominante che coinvolgono più di uno Stato. Tra i temi trattati nel corso della riunione vi sono stati l'imposizione di prezzi predatori e la fissazione di prezzi discriminatori quali esempi di abuso di posizione dominante. E' stato osservato come solo raramente prezzi considerati "eccessivamente" bassi rappresentino effettivamente una minaccia per la concorrenza. E' stato inoltre sottolineato come la proibizione assoluta per le imprese di praticare prezzi differenti nei vari paesi, adeguandosi così alle differenti caratteristiche locali della domanda, possa in alcuni casi creare ostacoli

all'accesso al mercato per nuovi entranti, riducendo così l'efficienza e pregiudicando l'integrazione dei mercati.

Oltre alle tavole rotonde, nel corso della riunione è stato discusso un documento predisposto dal Segretariato dell'UNCTAD contenente un'analisi delle attività di assistenza tecnica in materia di politica e diritto della concorrenza svolte nel corso dell'anno dalla stessa UNCTAD, da altre organizzazioni internazionali e dai singoli Stati su base bilaterale. Gli sforzi dell'UNCTAD sono stati concentrati in particolare nella regione africana, dove un rilevante numero di paesi è in procinto di predisporre e adottare una legislazione sulla concorrenza.

A riguardo, il Segretariato UNCTAD, in stretta collaborazione con gli Stati membri che hanno maturato una maggiore esperienza in questo campo, ha fornito supporto tecnico per la predisposizione o revisione di testi normativi in materia di concorrenza. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha collaborato a tali attività fornendo, in particolare, supporto tecnico alla stesura dei progetti di legge sulla concorrenza dell'Egitto e del Kenya.

L'UNCTAD ha anche organizzato numerose iniziative in materia di formazione del personale delle nuove autorità della concorrenza. Si possono menzionare al riguardo l'African Regional Seminar, svoltosi al Cairo, a cui hanno partecipato funzionari della maggior parte dei paesi africani e esperti di paesi industrializzati e in via di sviluppo. Un esperto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha contribuito al seminario con una presentazione sui vari tipi di intese orizzontali e sui loro possibili effetti anticoncorrenziali. Analoghi seminari di formazione del personale a favore delle nuove autorità antitrust del continente africano sono stati organizzati in Kenya (per il personale delle autorità di Kenya, Malawi, Zambia e Zimbabwe) e in Gabon (per i paesi dell'Unione doganale centro africana (UDEAC)).

Nel corso della riunione, nell'ambito dell'attività di tipo informativo svolta dal Segretariato dell'UNCTAD, è stata presentata una versione aggiornata del "modello di legge" di tutela della concorrenza elaborato sulla base dell'analisi della normativa esistente nei vari paesi e finalizzato a rappresentare un documento di riferimento per i paesi in procinto di adottare una legislazione nazionale in materia di tutela della concorrenza o di aggiornare quella esistente.

Per la prossima riunione di esperti, che si terrà nel giugno 1999, sono stati scelti quali argomenti di discussione i rapporti tra autorità di concorrenza e di regolamentazione, in particolare nell'ambito dei processi di privatizzazione e demonopolizzazione, il controllo delle concentrazioni che coinvolgono più Stati, con particolare riferimento agli effetti nei paesi in via di sviluppo e la creazione di una cultura della concorrenza. E' stato inoltre richiesto al Segretariato dell'UNCTAD di preparare per la riunione una relazione sulle esperienze di cooperazione internazionale nella tutela della concorrenza, un rapporto aggiornato sulle esperienze degli Stati membri e delle varie organizzazioni internazionali in materia di assistenza tecnica e un rapporto preliminare sul trattamento dei diritti di proprietà intellettuale nella politica della concorrenza.

ASSISTENZA TECNICA IN MATERIA DI CONCORRENZA

L'Autorità svolge in maniera continuativa attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza nei confronti del personale di autorità della concorrenza di altri paesi. Nel corso dell'anno, funzionari dell'Autorità hanno partecipato come relatori a seminari di formazione in materia di concorrenza organizzati, rispettivamente, dall'OCSE, dall'UNCTAD, dalla Banca Mondiale e dall'International Development Law Institute. Tali seminari sono stati organizzati per funzionari pubblici che si occupano di questioni connesse alla concorrenza, provenienti da un ampio numero di paesi¹⁹,

A livello bilaterale, sono state inviate osservazioni scritte in merito ai progetti di legge sulla concorrenza in discussione in Egitto e in Kenya. E' inoltre stata prestata assistenza tecnica a funzionari dell'autorità della concorrenza della Polonia.

¹⁹ Albania, Algeria, Argentina, Armenia, Azerbaijan, Benin, Bielorussia, Bolivia, Brasile, Bulgaria, Camerun, Ciad, Corea, Costa d'Avorio, Croazia, Cuba, Egitto, Estonia, Etiopia, Federazione Russa, Filippine, Gabon, Gambia, Georgia, Ghana, Giordania, Guinea Bissau, Guyana, India, Kazakhstan, Kyrgystan, Libano, Liberia, Lituania, Malawi, Malesia, Mali, Marocco, Mauritius, Messico, Moldova, Mongolia, Niger, Pakistan, Panama, Perù, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Senegal, Slovenia, Sri Lanka, Sudan, Sudafrica, Swaziland, Tailandia, Tanzania, Tunisia, Turchia, Turkmenistan, Ucraina, Uganda, Ungheria, Uzbekistan, Venezuela, Zambia, Zimbabwe.

Parte III

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

PAGINA BIANCA

1. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI

Sintesi dell'attività svolta ai sensi del decreto legislativo n. 74/92

Il numero di richieste di intervento pervenute all'Autorità in materia di pubblicità ingannevole nel corso del 1998 (975) ha coinciso esattamente con quello registrato nel 1997. Tuttavia i provvedimenti adottati dall'Autorità, al termine di un procedimento istruttorio, sono stati meno numerosi rispetto all'anno precedente a causa di una più rilevante incidenza dell'attività di archiviazione. Nel dettaglio, nel 1998 l'Autorità ha condotto 468 istruttorie, riscontrando in 300 casi (pari al 64% del totale) l'ingannevolezza del messaggio segnalato (TAVOLA 1). In 53 casi, al fine di impedire che la pubblicità ingannevole continuasse a produrre effetti, l'Autorità ha ritenuto necessario imporre, oltre alla cessazione dei messaggi, la pubblicazione di un estratto del provvedimento o di una dichiarazione rettificativa da parte dell'operatore pubblicitario.

TAVOLA 1 - ESITO DEI PROCEDIMENTI ISTRUTTORI

	1997	1998
	n. procedimenti	n. procedimenti
Ingannevole	361	300
Totale	506	468

Tra i soggetti segnalanti (TAVOLA 2), la principale fonte di attivazione dell'azione dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 continua a essere rappresentata dai consumatori: il 42% dei procedimenti istruttori condotti nel corso del 1998 ha preso avvio da una richiesta di intervento di un singolo consumatore. Va peraltro rilevato un incremento della quota di interventi sollecitati da associazioni di consumatori e dai concorrenti, che ha raggiunto, rispettivamente, il 25% e il 21% delle

istruttorie. Sotto il profilo della fondatezza della richiesta di intervento, spiccano le associazioni di consumatori e le pubbliche amministrazioni: la quota di violazioni accertate in seguito a segnalazioni di tali soggetti è pari rispettivamente al 47% e al 48%, valore nettamente superiore alla media generale del 32%. Superiore alla media è pure la percentuale di decisioni di ingannevolezza in procedimenti avviati in base a segnalazioni di concorrenti.

TAVOLA 2: SOGGETTI SEGNALANTI E VALUTAZIONE FINALE (1998)

	Segnalazioni	Procedimenti istruttori	Violazioni	Rapporto tra violazioni e segnalazioni
Pubbliche amministrazioni	63	37	30	48%
Associazioni di consumatori	167	120	79	47%
Concorrenti	162	99	61	38%
Singolo consumatore	463	203	131	28%
Associazioni di concorrenti	120	25	13	11%
TOTALE	975	484 ^(*)	314 ^(*)	
TOTALE al netto delle duplicazioni	975	468	300	

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione) perché in taluni casi la richiesta di intervento è stata inviata da più di un segnalante.

Esaminando i procedimenti del 1998 dal punto di vista della tipologia di presunta violazione delle norme in materia di pubblicità ingannevole, non si osservano sostanziali variazioni rispetto alla situazione degli scorsi anni (TAVOLA 3). La maggioranza delle richieste di intervento continua a riguardare le caratteristiche o il prezzo dei beni pubblicizzati. Rispetto al 1997, l'incidenza dei casi in cui è stata riscontrata una violazione è aumentata per le decisioni relative alla riconoscibilità della natura pubblicitaria del messaggio e per gli interventi a tutela della salute e sicurezza e dei minori, mentre è diminuita per le altre fattispecie.

TAVOLA 3 - TIPO DI VIOLAZIONE E VALUTAZIONE FINALE (1998)

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
Caratteristiche del bene	386	258	67%
Prezzo del bene	155	107	69%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	106	73	69%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	83	66	80%
Tutela della salute e sicurezza	15	9	60%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	14	13	93%
Tutela di bambini e adolescenti	14	5	36%
TOTALE	775 ^(*)	531 ^(*)	
TOTALE al netto delle duplicazioni	468	300	

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione) perché in taluni casi la richiesta di intervento ha riguardato più di un profilo.

Le segnalazioni archiviate nel 1998 sono state 507, contro le 469 del 1997. Si tratta di un dato importante, in quanto rappresenta più della metà delle richieste di intervento. Va precisato, al riguardo, che l'Autorità nel valutare se avviare o meno un procedimento istruttorio in base a una denuncia di pubblicità ingannevole esamina con attenzione, in applicazione del generale principio di economia procedimentale che caratterizza l'azione amministrativa, se sussistano i requisiti di ammissibilità e di regolarità delle richieste di intervento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 e se vi siano elementi che, già ad un primo esame, possono portare ad escludere l'ingannevolezza dei messaggi segnalati. Gli accertamenti svolti dall'Autorità nella fase preliminare del procedimento hanno consentito, in numerose occasioni, di archiviare rapidamente le segnalazioni, salvaguardando non solo le esigenze di economicità dell'azione dell'Autorità, ma anche gli interessi degli operatori pubblicitari, che, a fronte di una richiesta di intervento manifestamente infondata, non hanno dovuto sopportare gli oneri derivanti dal procedimento istruttorio.

I veicoli di diffusione dei messaggi pubblicitari

Il 1998 è stato caratterizzato da un aumento del pubblico televisivo, dopo un 1997 contraddistinto da una sensibile riduzione degli utenti. La media degli spettatori in prima serata per le emittenti televisive nazionali è stata, infatti, di oltre 24 milioni di individui, con un incremento di circa mezzo milione rispetto all'anno precedente; il livello medio di telespettatori raggiunto nell'intera giornata, pari a 8 milioni e mezzo di individui, è il più alto nella storia degli ascolti televisivi in Italia¹. L'importanza del canale televisivo come mezzo per contattare un numero estremamente elevato di soggetti si riflette sul rilievo che esso ha assunto come veicolo di diffusione dei messaggi pubblicitari. La televisione raccoglie infatti oltre la metà degli investimenti pubblicitari a livello nazionale. Decisamente più ridotta è la quota di investimenti veicolati sugli altri canali classici di trasmissione dei messaggi: la stampa quotidiana supera di poco il 20% del totale, i periodici seguono con circa il 17%. Radio e pubblicità esterna raccolgono, rispettivamente, il 3,8% e il 2,5% degli investimenti pubblicitari.

Da un punto di vista dinamico, la crescita degli investimenti pubblicitari televisivi riflette il trend generale del mercato. Continua invece ad aumentare la quota degli investimenti destinati al canale radiofonico, e in particolare alle radio private (la raccolta pubblicitaria radiofonica, migliorando la pur notevole *performance* dello scorso anno, ha avuto un tasso di crescita superiore al 20%). Aumenta anche la quota di investimenti pubblicitari destinati alla stampa periodica e alla pubblicità affissionale, mentre sono i quotidiani a perdere terreno, con una crescita di circa il 6%².

Se si passa a considerare gli interventi dell'Autorità in attuazione del decreto legislativo n. 74/92, il peso relativo dei canali di trasmissione dei messaggi pubblicitari cambia sostanzialmente (TAVOLA 4). Il 44% delle richieste di intervento ha coinvolto infatti messaggi apparsi su quotidiani o periodici. Rilevante è anche il numero di interventi relativi a volantini e dépliant (24% del totale), mentre meno numerose sono le pubblicità televisive (10%) e quelle inviate tramite *mailing*. Infine, marginali sono gli interventi riguardanti messaggi diffusi su altri mezzi, benché la pubblicità via Internet continui ad aumentare di rilievo.

¹ Fonte: Auditel.

² Fonte: ACNielsen NASA.

**TAVOLA 4 - PROCEDIMENTI DELL'AUTORITÀ NEL 1998 PER VEICOLO DI
DIFFUSIONE DEL MESSAGGIO**

	Numero procedimenti	Quota	Violazioni
Stampa quotidiana e periodica	236	44%	153
Stampati	132	24%	86
Televisione	53	10%	35
Servizio postale	42	8%	35
Confezione del prodotto	39	7%	18
Pubblicità esterna	22	4%	17
Internet	9	2%	6
Telefono	4	1%	4
Radio	2	-	1
Cinema	2	-	0
TOTALE	542 ^(*)		355 ^(*)
TOTALE al netto delle duplicazioni	468		300

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione), perché taluni procedimenti hanno riguardato più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

Dai dati emerge una evidente sproporzione tra la rilevanza degli investimenti pubblicitari sul mezzo televisivo e il numero relativamente ridotto di interventi dell'Autorità in merito a messaggi pubblicitari televisivi. Le ragioni di tale fenomeno sono molteplici. Da un lato, la rapidità del filmato televisivo rende difficoltosa per gli utenti sia l'analisi dei contenuti sia la registrazione o l'esatta individuazione dello spot ai fini della segnalazione. Dall'altro lato, la complessità di molti filmati televisivi, frutto di un lungo processo di elaborazione, impedisce al destinatario di cogliere immediatamente tutte le implicazioni sottese. Infine, il carattere suggestivo di determinati spot rende meno immediata l'applicabilità del decreto legislativo n. 74/92. Ne consegue che i settori merceologici nei quali le risorse pubblicitarie sono concentrate sul mezzo televisivo (quali gli articoli per la pulizia della casa, i detersivi, l'alimentare, i giocattoli e i prodotti da toilette) vengono ad essere toccati solo marginalmente dall'intervento dell'Autorità.

SVILUPPI NORMATIVI

La legge 30 luglio 1998, n. 281: disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti

La legge 30 luglio 1998, n. 281 ha introdotto una disciplina generale della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti destinata ad aprire nuove prospettive nella tutela delle posizioni giuridico-economiche riferibili alla persona del consumatore. In sintesi, i punti più qualificanti della legge sono: a) il riconoscimento e la garanzia di diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei consumatori e degli utenti; b) la legittimazione ad agire in giudizio a tutela di quei diritti, oltre che da parte dei singoli, anche da parte delle associazioni; c) la costituzione del Consiglio nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti e di un elenco nazionale delle stesse associazioni.

In particolare, viene qualificato, tra gli altri, come diritto fondamentale dei consumatori il diritto "ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità". La qualificazione legislativa di tale posizione giuridica in termini di diritto fondamentale e la previsione della possibilità di agire in giudizio per la tutela di quel diritto mirano ad accordare al singolo consumatore una protezione nuova e più conforme all'attuale realtà socio-economica.

Va poi considerato, su un piano più generale, lo sviluppo dell'associazionismo come fenomeno incoraggiato e promosso dall'ordinamento. La previsione del riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio alle associazioni dei consumatori che presentino determinati requisiti, tra cui il numero degli iscritti, la presenza in almeno cinque regioni del territorio nazionale, l'essere attivi da almeno tre anni e l'avere come scopo statutario esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, costituisce un elemento che può favorire lo sviluppo in Italia di un più maturo movimento di tutela dei consumatori.

La pubblicità transfrontaliera e la direttiva 98/27/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori

Le strategie commerciali delle imprese, che sempre più spesso riguardano un ambito geografico più ampio del territorio di un singolo Stato, unitamente all'esistenza di veicoli pubblicitari, quali ad esempio Internet o la Tv via satellite, per loro natura transnazionali, attribuiscono al fenomeno della cosiddetta pubblicità transfrontaliera

una rilevanza crescente. Nella propria attività in applicazione del decreto n. 74/92 l'Autorità è intervenuta in più occasioni nei confronti di pubblicità diffuse in Italia da operatori pubblicitari esteri, che non avevano sede legale nel nostro paese (PI/2101 LUPIN ITALIA 1; PI/1989 BEAUTIFUL-VARIE PUBBLICITÀ). In tali situazioni, il principale problema risiede nella difficoltà per l'Autorità di perseguire efficacemente l'autore dell'illecito, in modo da evitare che la pubblicità ritenuta ingannevole continui ad essere diffusa.

Al riguardo, assume una grande importanza la direttiva 98/27/CE in materia di provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori³. Tale direttiva è volta ad aumentare l'efficacia dei vigenti sistemi di protezione degli interessi collettivi dei consumatori contemplati in una serie di precedenti direttive comunitarie, allorché il comportamento sia posto in essere in uno Stato membro diverso da quello in cui il comportamento ha effetti. Tra le direttive comunitarie interessate vi è la direttiva 84/450/CE in materia di pubblicità ingannevole. La direttiva 98/27/CE concerne quindi direttamente le deliberazioni adottate in attuazione del disposto della direttiva 84/450/CE e della normativa interna di recepimento, rappresentata in Italia dal decreto legislativo n. 74/92.

Nella sostanza, la direttiva 98/27/CE delinea un sistema di inibizione dei comportamenti pregiudizievoli per i consumatori basato sul mutuo riconoscimento delle normative nazionali. Al fine di evitare che semplicemente trasferendo il punto di partenza di una pratica illecita si possa essere al riparo dall'applicazione della legge, la direttiva attribuisce alle autorità del paese in cui ha sede l'impresa il compito di intervenire nei confronti di comportamenti posti in essere da quest'ultima e potenzialmente pregiudizievoli per i consumatori di un altro paese.

Per poter rendere operativo il sistema, è previsto che in ogni paese siano individuati, per le singole materie oggetto delle direttive di cui si vuole rafforzare l'efficacia sostanziale, gli enti legittimati ad adire alle autorità competenti di un altro Stato membro nei casi in cui il comportamento abbia effetti sul loro territorio nazionale. Inoltre, è necessario che gli Stati membri designino gli organismi (organi giurisdizionali

³ Direttiva 98/27/CE del 19 maggio 1998 in materia di provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GUCE L 166 dell'11 giugno 1998.

o autorità amministrative) competenti ad assumere decisioni nelle singole materie, su ricorsi o azioni proposti dagli enti di altri paesi specificamente legittimati a tale fine.

La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 1° gennaio 2001. In considerazione del ruolo istituzionale sinora svolto dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo n. 74/92, sarebbe opportuno che la stessa venisse designata dal Governo italiano quale autorità amministrativa competente ad assumere provvedimenti in materia di pubblicità ingannevole ai sensi della direttiva 98/27/CE, su richiesta degli enti legittimati di altri Stati membri. Infatti, l'eventuale designazione dell'autorità giudiziaria comporterebbe l'instaurarsi di una duplice competenza nell'applicazione del medesimo testo legislativo (decreto legislativo n. 74/92), a seconda che i comportamenti abbiano effetti sul territorio nazionale o in un altro Stato membro, con possibili contrasti giurisprudenziali nell'interpretazione di fattispecie analoghe.

Allo stesso modo, per garantire una coerenza di sistema, è auspicabile che l'Autorità venga individuata tra gli enti legittimati ad adire gli organismi competenti degli altri Stati membri e a proporre ricorsi. In tal caso, ove non si volesse procedere all'attribuzione in capo all'Autorità di un potere di attivazione d'ufficio in termini generali in materia di pubblicità ingannevole, sarebbe comunque necessario prevedere, in sede di trasposizione in diritto interno, il riconoscimento di un siffatto potere, anche non esclusivo, ai fini dell'applicazione della direttiva medesima.

La pubblicità comparativa

La Legge Comunitaria per il 1998 (legge 5 febbraio 1998 n. 25), concernente la delega al Governo per l'attuazione nel nostro ordinamento di numerose direttive comunitarie, prevede il recepimento, tra le altre, della direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità comparativa⁴. Tale direttiva si presenta come un aggiornamento sotto il profilo comparatistico della precedente direttiva n. 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e affianca alle finalità di tutela dalla pubblicità ingannevole da quest'ultima previste lo scopo di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.

⁴ Direttiva 97/55/CE del 6 ottobre 1997, in GUCE L 290 del 23 ottobre 1997.

La pubblicità comparativa è definita nella direttiva come *"qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente"*. Si tratta di una definizione ampia e comprensiva di tutte le forme che può assumere la comparazione pubblicitaria, fra cui quelle più esplicite nelle quali si indicano nominativamente i concorrenti o i loro prodotti.

La direttiva 97/55/CE andrà a incidere, all'interno del territorio comunitario, su un quadro normativo e di prassi giurisprudenziale particolarmente variegato. Infatti, l'unico Stato europeo ad aver adottato una specifica legge che consente e regola tale forma di pubblicità è la Francia. Negli altri Stati membri, fra cui anche l'Italia, al contrario, la comparazione pubblicitaria è stata a lungo valutata con sfavore, sottoposta a limiti assai severi e generalmente ricondotta al divieto di concorrenza sleale.

La posizione nei confronti della pubblicità comparativa assunta nella direttiva rappresenta, quindi, l'importante traguardo di un ampio e complesso dibattito. L'atteggiamento di *favor* che si registra a livello comunitario nei confronti di questa forma di pubblicità si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di un possibile interesse dell'imprenditore al confronto dei propri prodotti con quelli dei concorrenti e di un interesse dei consumatori a una più ampia informazione sulle caratteristiche di prodotti e servizi offerti sul mercato. E' peraltro importante chiarire che la direttiva subordina l'ammissibilità della comparazione pubblicitaria a determinate condizioni⁵. In particolare, la pubblicità comparativa non deve essere ingannevole né risultare sleale.

Di particolare interesse sono le previsioni della direttiva che vietano, nel raffronto pubblicitario, di omettere caratteristiche e dati dei prodotti rilevanti ai fini della significatività della comparazione, nonché impongono di effettuare la comparazione in maniera obiettiva, basandosi su dati, oltre che veritieri, verificabili; e ancora, quelle che introducono il principio che la comparazione debba essere effettuata tra beni omogenei e realmente confrontabili, in modo da consentire al destinatario della pubblicità di valutare agevolmente le differenze e il valore dei prodotti oggetto di raffronto. L'obbligo di un confronto obiettivo, richiesto dalla direttiva, cioè di un confronto non ingannevole e basato su elementi veritieri, che riguardi caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative del prodotto, comporta come logica

⁵ Articolo 1, n. 4 della direttiva; si veda anche l'undicesimo considerando

conseguenza che la comparazione, diretta o indiretta che sia, non potrà comunque manifestarsi in forme meramente suggestive e immotivate, ma dovrà piuttosto tendere ad assumere le caratteristiche di un messaggio prevalentemente informativo.

I PRINCIPALI SETTORI D'INTERVENTO

Tendenze degli investimenti pubblicitari e conseguenze sugli interventi dell'Autorità

Il settore degli investimenti pubblicitari in Italia ha registrato nel 1998 un sensibile incremento (+9,6% in valore rispetto al 1997), confermando la tendenza ad un vigoroso sviluppo che aveva preso avvio nel 1996. Il periodo critico dei primi anni Novanta, che aveva posto fine alla sistematica ascesa degli investimenti pubblicitari del decennio precedente, appare superato. Peraltro, non va sottovalutato il fatto che il contesto in cui tale rinnovato dinamismo si situa è sostanzialmente diverso da quello degli anni Ottanta. In passato, la pubblicità agiva infatti su mercati in forte espansione. L'obiettivo delle campagne era quindi quello di sostenere la crescita del mercato, cercando di attirare a sé nuovi consumatori o incrementando le frequenze di consumo dei consumatori già acquisiti. Per converso, il contesto economico attuale è in molti mercati stagnante. Ciò si riflette sulle strategie di comunicazione delle imprese. In molti messaggi pubblicitari esaminati dall'Autorità si individua uno stile aggressivo ed essenziale, incentrato sulla variabile prezzo o su altri fattori di qualità del prodotto, con una più o meno implicita affermazione della propria specificità o supremazia rispetto ai concorrenti. Le imprese leader di mercato frequentemente mirano a consolidare il rapporto con i propri clienti diffondendo campagne istituzionali o rinnovando continuamente il proprio profilo attraverso il lancio, e la relativa pubblicizzazione, di nuovi prodotti o di modelli innovativi.

Un'altra caratteristica importante della recente evoluzione del mercato è il ricorso al modulo della serialità: numerose società hanno scelto di realizzare campagne pubblicitarie che non si esauriscono in una sola stagione, ma insistono su un arco temporale più lungo, riproponendo i medesimi personaggi o lo stesso contesto in situazioni diverse, in modo da creare un *continuum* comunicazionale in grado di mantenere un rapporto nel tempo con i consumatori. Tale modalità consente, tra l'altro, di riproporre alcuni elementi fondamentali della prestazione di prodotto, per articolarli ogni volta in maniera diversa o per associarli a differenti proprietà.

Gli elementi di contesto qui illustrati rivestono una notevole rilevanza in relazione all'attività di valutazione dei messaggi pubblicitari a opera dell'Autorità. Spesso, per una completa analisi dei messaggi, è necessario considerare contemporaneamente l'assetto competitivo del settore interessato e la "storia" comunicazionale del prodotto, in maniera da cogliere appieno tutte le implicazioni del messaggio pubblicitario.

TELECOMUNICAZIONI

Lo sviluppo della concorrenza nella telefonia e la nascita di nuovi mercati relativi a servizi di comunicazione rendono l'informazione pubblicitaria nel settore delle telecomunicazioni di particolare interesse per le imprese. Nel campo della telefonia cellulare, ad esempio, nell'anno trascorso il rapido susseguirsi di nuove proposte commerciali si è tradotto in una pluralità di messaggi pubblicitari con caratteristiche di durata temporale ridotte, circostanza che, peraltro, pone non pochi problemi in materia di efficacia dell'azione amministrativa in materia di pubblicità ingannevole. A fronte di tanta vivacità sul mercato si sono registrati numerosi procedimenti in materia di pubblicità ingannevole, in molte occasioni attivati dagli stessi operatori concorrenti (PI/1768 SERVIZIO OMNITEL CITY; PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL; PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE; PI/1986 TIM COSTA MENO).

Nella maggior parte dei casi l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi su presunte omissioni informative dei messaggi. La rilevanza che ha assunto tale profilo nei casi in materia di telecomunicazioni è da ricollegare alla natura stessa del settore: la concorrenza si è tradotta infatti in un'offerta del servizio fortemente innovativa (carte prepagate, modalità di tariffazione) e diversificata. Inoltre, bisogna considerare i numerosi parametri da cui dipende la fruizione del servizio, quali la rete, le caratteristiche orografiche del territorio, i terminali utilizzati dagli utenti. Tale complessità strutturale si pone in diretta relazione con il contenuto informativo dei messaggi, nei quali ciascuno dei parametri sopra descritti può assumere astrattamente pari rilevanza per il destinatario. Di qui la complessità di stimare la significatività di una omissione informativa ai sensi del decreto legislativo n.74/92.

Relativamente alle caratteristiche dei servizi di telefonia cellulare, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli alcuni messaggi in cui le omissioni informative attenevano a

variabili strategiche nell'orientare il comportamento economico dei consumatori quali, ad esempio, il prezzo del servizio. È stato pertanto affermato che, in caso di tariffazione a scatti, laddove si desideri per esigenze di immediatezza della comunicazione pubblicizzare il servizio con l'indicazione del costo per minuto, non è possibile omettere di informare che esso rappresenta un costo medio e, compatibilmente con lo strumento pubblicitario utilizzato, occorre fornire le indicazioni relative alla durata e al costo di ogni scatto (PI/1768 SERVIZIO OMNITEL CITY; PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

Analogamente, è stato ritenuto ingannevole un messaggio in cui la possibilità di usufruire della tariffa più vantaggiosa per l'utente dipendeva dalla "provincia" in cui la telefonata era effettuata, in quanto venivano fornite informazioni insufficienti a chiarire che l'area geografica di applicazione di tale tariffa non coincideva esattamente con la provincia amministrativa (PI/2149 TARIFFA OK TIM). E' stata altresì ritenuta ingannevole l'omessa indicazione del fatto che alcune schede ricaricabili GSM non consentivano di effettuare telefonate dall'estero, in quanto le comunicazioni internazionali rappresentano una delle prestazioni supplementari più significative consentite dallo standard GSM rispetto allo standard TACS, di modo che tale possibilità risulta generalmente presupposta dai consumatori (PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE).

Nel corso dell'anno, l'Autorità è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi su messaggi pubblicitari relativi al mercato della fornitura di accessi alla rete Internet, con riferimento alle condizioni di applicabilità della tariffa urbana (PI/1723 OFFERTE TELECOM ITALIA NET), alla fruibilità di particolari sconti (PI/2000 TELECOM FORMULA INTERNET), alle caratteristiche dei servizi offerti. Relativamente a quest'ultimo punto, l'Autorità ha affermato che, data la complessità tecnica e la numerosità dei fattori che incidono sulla qualità complessiva del servizio prestato da un *Internet Service Provider*, risulta difficile per un comune consumatore disporre di informazioni chiare ed esaustive ai fini della scelta dell'operatore più adeguato alle proprie esigenze. Ne consegue che, se le informazioni pubblicitarie fanno leva su aspetti non direttamente collegati alle prestazioni proposte o enfatizzano come peculiari dati che non lo sono, il messaggio può avere l'effetto di alterare il corretto processo decisionale del potenziale utente (PI/1883 PUBBLICITÀ TIN).

PRODOTTI PARAFARMACEUTICI E COSMETICI

Il settore dei prodotti e dei trattamenti cosmetici e parafarmaceutici continua ad attirare significativi investimenti pubblicitari. Le pronunce dell'Autorità hanno riguardato soprattutto messaggi diffusi a mezzo stampa. Con riguardo a pubblicità di prodotti e trattamenti dimagranti, l'Autorità ha, da un lato, ribadito l'ingannevolezza dei messaggi che vantavano un'eccessiva ed ingiustificata efficacia dimagrante, nonché risultati certi e permanenti in fatto di perdita di peso, indipendentemente dalla necessità di seguire un regime alimentare controllato (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE; PI/2060 LIPOBALANCE; PI/2178 ELIANA MONTI III); dall'altro lato, in ragione della necessità di tutelare in modo penetrante la salute dei potenziali consumatori, ha censurato messaggi che contenevano promesse di una indiscriminata fruibilità del trattamento dimagrante da parte di qualsiasi persona e rassicurazioni sulla totale assenza di controindicazioni (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE).

In materia di integratori alimentari, si è consolidato l'orientamento dell'Autorità secondo il quale dalla comunicazione pubblicitaria deve emergere con chiarezza la valenza meramente supplementare del prodotto rispetto a corrette abitudini di vita e di consumo (PI/1758 Q AGE BRACCO; PI/1868 NESTLÉ FITNESS; PI/1843 APROPOS DOCTEUR NATURE). Di contro, è stata ribadita l'ingannevolezza di messaggi idonei ad ingenerare nei destinatari erronei convincimenti in ordine alla valenza terapeutica o farmacologica del preparato (PI/1735 NICOTENIL II; PI/2171 NICOTENIL III; PI/1930 PRO-STAVITA; PI/2225 UP 100 COMPRESSE).

SERVIZI DI CONSULENZA FINANZIARIA E BANCHE

I messaggi volti a promuovere l'adesione a operazioni di sollecitazione del pubblico risparmio debbono essere preventivamente vagliati e approvati dalla Consob, esplicitamente o tacitamente, anche sotto il profilo della loro non ingannevolezza⁶. I suddetti messaggi, pertanto, non sono assoggettati al controllo dell'Autorità, in quanto appartenenti alla categoria delle fattispecie pubblicitarie assentite "con provvedimento amministrativo" anche per quanto concerne l'eventuale ingannevolezza (articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92).

⁶ Articolo 18-quinquies sub art. 1, della legge 7 giugno 1974, n. 216; articolo 3 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n.85; articoli 10 ed 11, comma 3 della Deliberazione Consob 28 luglio 1992, n.6378.

Per contro, le pubblicità che si limitano a prospettare servizi di consulenza in materia finanziaria, regolati dal decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415, non sono sottoposte ad alcun controllo preliminare della Consob e rientrano nell'ambito delle competenze dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. Nella valutazione di tali messaggi, l'Autorità ha ritenuto necessario tenere conto, oltre che della recente liberalizzazione del servizio e dell'assenza di un preliminare controllo della Consob sul contenuto delle pubblicità, di alcuni specifici aspetti che caratterizzano il settore degli investimenti finanziari, ossia l'asimmetria informativa e l'aleatorietà del mercato dei valori mobiliari. Sono state, pertanto, ritenute ingannevoli quelle pubblicità che, oltre a riportare rendimenti non corrispondenti al vero o, comunque, non dimostrati nel corso dell'istruttoria, non evidenziavano in assoluto o con sufficiente chiarezza l'aleatorietà del mercato dei valori mobiliari, omettendo di indicare il periodo temporale cui erano specificamente riferiti i rendimenti stessi, ovvero l'assenza di qualsiasi garanzia o certezza che i prospettati rendimenti potessero ripetersi nella stessa misura anche in futuro.

In una recente decisione, l'Autorità, facendo seguito a una segnalazione della stessa Consob, ha giudicato ingannevole una inserzione diffusa su un quotidiano, in cui si menzionavano "strategie sui cambi", elaborate dalla società pubblicizzata, che avrebbero consentito rendimenti particolarmente elevati ("anche il 57% in un mese", "utili fino a un +93,8%"), facendo riferimento anche ad una presunta "autorizzazione Consob". Nel corso del procedimento, la società interessata non ha dimostrato di aver effettivamente suggerito ai propri clienti strategie nei tempi e nei modi idonei al conseguimento dei rendimenti pubblicizzati. L'Autorità ha altresì rilevato che la pubblicizzata autorizzazione da parte della Consob era stata concessa sulla base di una normativa ormai abrogata (PI/1784bis NUOVO BANCO NBT).

In un'analoga fattispecie, il messaggio segnalato proponeva una consulenza finanziaria, evidenziando che l'impresa inserzionista aveva consentito di realizzare utili "del tipo" di quelli descritti nel messaggio. Nel caso in esame, l'Autorità ha ritenuto ingannevole il messaggio rilevando l'assenza di opportune indicazioni circa il lasso temporale cui poter riferire i suddetti rendimenti, oltre che di pur generiche avvertenze riguardanti la mancanza di certezze circa la possibilità di conseguire analoghi rendimenti in futuro (PI/2137 FINETRURIA).

L'intervento dell'Autorità ha riguardato anche la pubblicità dei prodotti bancari, con particolare riguardo al settore dei mutui per l'acquisto della prima casa; al riguardo, è stato sottolineato che l'eventuale pregiudizio alle scelte economiche dei consumatori si realizza nella fase di selezione delle proposte offerte sul mercato dai diversi operatori, attraverso la diffusione di messaggi che inducono in errore i potenziali clienti riguardo alla effettiva tipologia di mutuo in essi prospettata. E' stata, ad esempio, rilevata l'ingannevolezza dell'affermazione "mutuo 6% tasso fisso", contenuta in messaggio pubblicitario "Mutuo prima casa - la convenienza per tutti". Nel corso del procedimento è infatti emerso che il tasso fisso del 6% citato in pubblicità era applicabile esclusivamente ai contratti di mutuo con durata fino a cinque anni, mentre per quella oltre a cinque e fino a dieci anni, il relativo tasso fisso era superiore. Poiché il periodo decennale è comunemente considerato, anche sotto il profilo del relativo impegno economico, come la durata minima dei contratti di mutuo concessi in genere dagli istituti di credito per finanziare l'acquisto di una prima casa, il messaggio è stato ritenuto ingannevole (PI/2031 MUTUO BANCA DEL SALENTO).

In un'analogha fattispecie l'Autorità ha, invece, escluso che il messaggio segnalato fosse ingannevole, in quanto il prodotto in parola risultava chiaramente prospettato ai potenziali clienti come un mutuo a tasso variabile, la cui peculiare caratteristica era proprio quella di subire, con riferimento al parametro di indicizzazione, possibili rialzi o ribassi a seconda dell'andamento del mercato finanziario o monetario. Il fatto che nel messaggio non venissero specificamente elencate tutte le ipotetiche variazioni del tasso non è stata ritenuta dall'Autorità un'omissione rilevante, considerato che, una volta appurata la sostanziale, oggettiva veridicità del messaggio, la valutazione in merito alla maggiore o minore convenienza del mutuo deve essere rimessa al singolo consumatore, nella fase preliminare alla definitiva stipulazione del contratto con la banca mutuante, attraverso un opportuno approfondimento di tutti quegli aspetti, giuridici ed economici, che, per evidenti motivi di sinteticità, non possono essere riportati in un messaggio pubblicitario (PI/2081 TASSI MUTUO ABBEY).

PROFESSIONI E MESTIERI

Nel campo dell'offerta di servizi si registra la tendenza degli operatori a enfatizzare in pubblicità la propria appartenenza a settori professionali protetti o regolamentati, in quanto l'iscrizione a un ruolo o albo è in grado di assicurare il potenziale cliente sulla qualità e affidabilità dei servizi offerti. L'Autorità è stata perciò

chiamata in varie occasioni a valutare l'eventuale ingannevolezza di messaggi pubblicitari in cui l'operatore vantava, in maniera diretta o mediata, l'iscrizione a ruoli o albi professionali.

Appare opportuno evidenziare come numerose richieste di intervento pervenute all'Autorità, inviate prevalentemente da concorrenti, siano espressione dell'interesse a tutelare situazioni di privativa previste normativamente. In linea con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità, nella valutazione di tali messaggi, si limita ad intervenire nell'ambito delle proprie competenze, con riferimento alla possibilità che il carattere ingannevole dell'informazione pubblicitaria pregiudichi il comportamento economico del consumatore. In quest'ottica, si è proceduto in primo luogo ad accertare il possesso o la mancanza del requisito pubblicizzato, relativo all'appartenenza al ruolo o albo, e successivamente è stato valutato se dalla mancata corrispondenza al vero di quanto vantato potesse derivare un eventuale pregiudizio economico al consumatore, nonché una connessa lesione degli interessi dei concorrenti.

Applicando tale processo valutativo si è ritenuto, in relazione a numerosi messaggi attinenti al settore dell'intermediazione nelle imbarcazioni da diporto nautico, che l'indicazione pubblicitaria secondo la quale una società svolgeva attività di mediatore - quando invece l'operatore risultava essere un mandatario - non assumesse una rilevanza tale da pregiudicare le scelte economiche del consumatore. Infatti, il messaggio pubblicitario si rivolgeva a coloro che intendevano acquistare un'imbarcazione da diporto e l'operatore pubblicitario svolgeva comunque legittimamente attività di vendita di dette imbarcazioni (PI/1828 SCHMIDT & PARTNER INTERNATIONAL YACHT BROKERS; PI/1829 MARINA BROKER; PI/1830 ULISSE 2000 BROKER; PI/1834 YACHT SERVICE BROKER; PI/1836 NAUTIGAMMA BROKER; PI/1837 EAST COAST YACHT BROKER; PI/1838 EUROAPPRODI BROKER; PI/1839 CNT YACHT BROKER). Per converso, si è addivenuti ad una valutazione di ingannevolezza laddove l'insussistenza dei requisiti vantati in pubblicità assumeva diretto rilievo in relazione al pregiudizio del comportamento economico del consumatore. In merito ad un messaggio in cui l'operatore si proponeva come agente di affari in mediazione immobiliare, l'Autorità ha messo in evidenza che la circostanza che "l'operatore pubblicitario non sia in possesso dei requisiti [normativamente] previsti (...) assume per il consumatore una valenza sostanziale in quanto, per espressa previsione legislativa (art. 6, comma 1, della legge 3 febbraio 1989, n. 39), soltanto coloro che sono iscritti nel ruolo hanno diritto alla provvigione" (PI/1963 CORSINI IMPART).

OFFERTE DI LAVORO

Numerose richieste di intervento hanno riguardato messaggi che prospettavano false opportunità professionali, inseriti in rubriche dedicate alle offerte di lavoro di quotidiani e periodici. In tale campo l'Autorità ritiene necessaria una particolare tutela dei destinatari, in ragione della speciale insidiosità dei messaggi, che si rivolgono prevalentemente a persone in cerca di occupazione e, pertanto, sono in una situazione particolarmente vulnerabile.

Nella maggioranza dei casi, nel corso dell'istruttoria è emerso che tali messaggi, lungi dall'offrire effettive opportunità lavorative, celavano finalità pubblicitarie consistenti, generalmente, nella promozione di corsi a pagamento⁷. In altri casi, il messaggio induceva il destinatario a comporre numeri telefonici a tariffa maggiorata, lasciando intendere che tale telefonata fosse indispensabile al fine di ottenere il lavoro pubblicizzato.

L'Autorità ha ritenuto che siffatti messaggi pubblicitari difettassero, in primo luogo, dei requisiti di trasparenza imposti dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, poiché “[celavano], sotto un'apparente offerta di lavoro, il perseguimento di altre finalità pubblicitarie” (PI/1876 GLOBAL DIFFUSION). In secondo luogo, i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli in relazione al loro contenuto fuorviante o non veritiero, a causa dell'assenza di informazioni relative all'operatore pubblicitario e alle reali caratteristiche dei servizi offerti, nonché al carattere oneroso di questi ultimi. Al fine di impedire che le pubblicità in questione continuassero a produrre effetti, nella maggioranza dei casi l'Autorità ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa.

⁷ Si rinvia, a titolo esemplificativo, ai casi PI/1671 OFFERTE DI LAVORO 166; PI/1876 GLOBAL DIFFUSION; PI/1937 OFFERTE DI LAVORO MILIONARIE; PI/1945 OFFERTE DI LAVORO EUROGAMES; PI/2050 OFFERTE DI LAVORO DARWIN; PI/1734 OFFERTE DI LAVORO 166; PI/2095A LEXICO OFFERTE DI LAVORO; PI/1894 OFFERTE DI LAVORO FORMAT; PI/1976 AUDIOTEX 0338; PI/2091 CENTRO COMUNICAZIONI SOCIALI ISFOR.

OFFERTE PROMOZIONALI

L'Autorità è intervenuta in più occasioni in relazione a pubblicità che segnalavano offerte promozionali presso esercizi commerciali, per verificare l'effettiva disponibilità dei prodotti indicati nell'intero periodo promozionale e in tutti i punti vendita menzionati. In tali messaggi viene generalmente riportata l'avvertenza, imposta ai sensi di legge, "fino ad esaurimento scorte". L'Autorità ha statuito l'ingannevolezza di una pubblicità che "non [forniva], con caratteri chiari ed evidenti, precisazioni circa la fruibilità dell'offerta promozionale fino ad esaurimento scorte" (PI/1934 CITTÀ MERCATO DI CINISELLO BALSAMO). Nei casi in cui era presente l'avvertenza, l'intervento dell'Autorità è stato diretto a verificare in concreto l'adeguatezza delle scorte rispetto alle richieste prevedibili. Pertanto, un messaggio è stato ritenuto ingannevole nonostante riportasse l'avvertenza 'fino ad esaurimento scorte', in quanto "detto esaurimento non [era] dovuto ad alcun eccezionale ed inaspettato incremento di domanda"; con riferimento alla durata dell'offerta, l'Autorità si è affermato che "l'assenza di un prodotto di cui è pubblicizzata la vendita promozionale per un periodo significativamente lungo, pari a due terzi della complessiva durata dell'offerta, rende il messaggio idoneo ad indurre in errore i consumatori" (PI/1866 OFFERTA GIACOMELLI SPORT).

Si segnala infine un provvedimento avente ad oggetto un messaggio, riportato su una confezione, in cui veniva pubblicizzata un'iniziativa promozionale; il problema sorgeva dalla circostanza che il prodotto così confezionato era commercializzato successivamente alla scadenza della promozione. L'Autorità ha affermato che, laddove la data di scadenza della promozione sia riportata con caratteri notevolmente ridotti sulla confezione del prodotto, un tale messaggio è potenzialmente idoneo ad indurre in errore i destinatari sulle caratteristiche e sulla durata dell'operazione. Infatti il consumatore, al momento dell'acquisto, non ha "motivo di dubitare che il termine di partecipazione al concorso sia scaduto e non è dunque indotto a controllare l'effettiva durata dell'iniziativa." Pertanto, la valutazione dell'Autorità non ha riguardato la circostanza che venga commercializzato un prodotto la cui confezione pubblicizza un'offerta promozionale scaduta, quanto il fatto che la data di validità della promozione riportata su detta confezione non sia immediatamente leggibile (PI/2222 RULLINI IMATION SCOTCH).

LA PUBBLICITÀ DELLE CERTIFICAZIONI

Il sistema della certificazione dei prodotti o dei sistemi di produzione è in pieno sviluppo in Italia, come del resto negli altri paesi dell'Unione Europea, in base all'opinione sempre più diffusa che adeguare i prodotti o i sistemi di produzione agli standard previsti sia dai sistemi di qualità che da normative settoriali di derivazione comunitaria sia necessario al fine di competere efficacemente sul mercato. Analogamente a quanto avviene per l'iscrizione a ruoli o albi nelle professioni, la certificazione viene utilizzata pubblicitariamente dalle imprese come garanzia, nei confronti del mercato, della qualità dei loro prodotti o sistemi di gestione.

L'Autorità ha valutato alcuni messaggi che, nel vantare il possesso della certificazione dei prodotti pubblicizzati, lasciavano intendere che detta certificazione fosse normativamente obbligatoria. Al riguardo, è stata accertata, in primo luogo, la corrispondenza al vero della suddetta prospettazione, effettuando una ricostruzione della normativa di settore: i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli laddove tale obbligatorietà risultava insussistente. Si è infatti affermato che detti messaggi erano idonei a pregiudicare le scelte economiche dei consumatori, inducendoli a ritenere che per il prodotto pubblicizzato la certificazione costituisse un presupposto necessario (PI/1850 BRUCIATORI AVANZINI; PI/1995 CHIUSINI MCP-MARCHIO CEE; PI/2144 CHIUSINI MARIO CIRINO POMICINO; PI/2174 LINK SERVICE).

In un caso è stato ritenuto ingannevole un messaggio in cui si pubblicizzava la conformità dei prodotti alle norme UNI EN 124, senza precisare che la conformità dichiarata si riferiva alle specifiche tecniche contenute nella precedente versione della norma e non in quella in vigore. L'Autorità, dopo aver preliminarmente rilevato il carattere volontario di detta disciplina, ha osservato, tuttavia, che la natura volontaria delle norme non escludeva che il produttore, nel farvi riferimento in pubblicità, fosse tenuto a riferirsi alla normativa vigente o quantomeno a segnalare in modo appropriato che la vantata conformità si riferiva ad una precedente versione della norma (PI/1995 CHIUSINI MCP-MARCHIO CEE).

In termini generali, occorre precisare che l'approccio seguito dall'Autorità è stato nel senso di verificare l'effettivo possesso della certificazione vantata, senza entrare nel merito del processo di certificazione. In un caso relativo al vetrocemento, l'Autorità ha chiarito come l'oggetto del procedimento sia "ciroscritto all'accertamento

della rispondenza al vero dell'affermazione contenuta nel messaggio, secondo la quale il vetromattone, [...] vanta una resistenza al fuoco certificata". Pertanto, nel caso di specie si è ritenuto che il messaggio "limitandosi a dar conto in modo rispondente al vero della certificazione ottenuta sul campione testato, [...] non presenta profili di ingannevolezza, [non potendo costituire oggetto di sindacato] le modalità con cui le prove sono state eseguite e l'attendibilità dei risultati certificati, in quanto profili che non attengono alla eventuale ingannevolezza dei messaggi esaminati" (PI/2077 VETROCEMENTO DIELVE).

PRINCIPI INTERPRETATIVI

IL MESSAGGIO PUBBLICITARIO

La nozione di pubblicità

L'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 definisce pubblicità "qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi".

Alla luce del dettato normativo, la qualificazione di un messaggio come pubblicità si incentra sul riscontro della sua finalità promozionale di vendita di beni o servizi. Nel dare applicazione alla disposizione, l'Autorità ha adottato il criterio in base al quale la natura pubblicitaria di una comunicazione d'impresa è rinvenibile ogniqualvolta la promozione di beni o servizi si presenti come lo scopo primario e diretto della comunicazione stessa. Nelle fattispecie concrete, al fine di verificare se lo scopo pubblicitario perseguito sia diretto o mediato, primario o secondario, si è ritenuto che vada preliminarmente esaminato il contenuto della comunicazione. Al riguardo, occorre precisare che la qualificazione data alla comunicazione da parte dell'operatore pubblicitario non ha assunto rilievo determinante; al contrario, è stato valutato, in concreto, se il contenuto e la natura del messaggio risultassero o meno coerenti con la qualificazione pretesa. Tale esame tiene conto sia delle caratteristiche espressive della comunicazione sia del contesto primario in cui la diffusione risulta essere avvenuta.

Dei criteri menzionati è stata fatta applicazione in fattispecie aventi ad oggetto messaggi diffusi nel corso di conferenze stampa (PI/2136 LINEE GUIDA PER UNA SANA ALIMENTAZIONE ITALIANA e PI/2240 MAIL EXPRESS POSTE PRIVATE) per arrivare ad escluderne la natura pubblicitaria. Allo stesso modo, è stata esclusa la natura pubblicitaria di documenti di carattere riservato comprovatamente destinati ad avere una diffusione esclusivamente interna all'impresa (PI/2374 ITALIANA ASSICURAZIONE).

Poiché il parametro rilevante è la finalità perseguita dal messaggio, l'identità dell'operatore non risulta determinante ai fini della qualificazione della natura delle comunicazioni dallo stesso diffuse. Pertanto, l'Autorità ha avuto modo di precisare che anche le comunicazioni diffuse da un'associazione che persegua fini esclusivamente ideali possono assumere natura pubblicitaria nella misura in cui siano volte a promuovere la cessione di beni o la prestazione di servizi dietro corrispettivo. Nel caso concreto l'analisi della finalità perseguita dalla comunicazione ha portato tuttavia a escludere la valenza pubblicitaria in quanto la stessa è risultata rivolta non a reclamizzare l'attività economica svolta dall'associazione bensì a perseguire finalità statutarie per le quali l'associazione forniva assistenza gratuita (PI/2139 LEGA TUMORI).

Riguardo alle etichette apposte sulle confezioni dei prodotti, è stato messo in evidenza come l'insieme delle componenti di natura grafica, decorativa, strutturale e verbale della confezione contribuisca a condizionare la scelta del consumatore al momento dell'acquisto. Sulla base di tali considerazioni, è stato affermato che il messaggio costituito dall'insieme degli elementi contenuti nell'etichetta del prodotto rientra a pieno titolo nella definizione di messaggio pubblicitario prevista dal decreto legislativo (PI/2067 CORRETTORE LIQUID PAPER; PI/2033c BLANCO PELIKAN).

Il concetto di campagna pubblicitaria

Di norma le richieste di intervento inviate all'Autorità hanno a oggetto un singolo messaggio pubblicitario. Tuttavia, accade spesso che il messaggio segnalato sia parte di una campagna pubblicitaria più articolata. Per valutare l'intero insieme di informazioni messo a disposizione dei consumatori, l'Autorità non può prescindere dall'analisi del contesto in cui il messaggio è inserito, ovvero della campagna pubblicitaria di riferimento. A tale scopo, viene richiesto all'operatore pubblicitario di fornire precise indicazioni in merito alla composizione ed alla relativa pianificazione della campagna nel suo complesso.

Nell'ambito di un caso riguardante la pubblicità di una marca di ciclomotori, i messaggi segnalati, per quanto diversi tra loro e apparsi su vari veicoli pubblicitari, sono stati considerati come facenti parte di un'unica campagna pubblicitaria, sulla base del fatto che essi sottendevano una comune strategia di marketing, resa manifesta sia dall'analogo contenuto, che presentava lo stesso profilo di protagonisti e azioni di equivalente natura, sia dalle scelte stilistiche, attraverso l'impiego della tecnica del bianco e nero. La valutazione ha riguardato quindi la campagna pubblicitaria nel suo complesso (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI; cfr. anche PI/2119 LA SELEZIONE DANONE).

L'Autorità è stata chiamata ad esprimersi anche con riguardo a più messaggi riferiti a prodotti diversi, tuttavia riconducibili a un'unica campagna pubblicitaria finalizzata a promuovere le caratteristiche di un'intera linea di prodotti. L'analisi si è appuntata in primo luogo sugli elementi comuni ai diversi messaggi, al fine di verificarne la compatibilità con le caratteristiche effettivamente possedute dai prodotti pubblicizzati. Successivamente, sono stati considerati i singoli messaggi, tenendo in considerazione l'influenza esercitata su questi ultimi dalla campagna che li ricomprendeva. Un caso esemplare ha riguardato le confezioni di una linea di yogurt e mousse e i relativi filmati pubblicitari televisivi. Pur escludendo l'ingannevolezza del nome della linea, che evocava valori di leggerezza e benessere fisico, l'Autorità ha ritenuto ingannevole il filmato pubblicitario riferito alla mousse. Esso era realizzato secondo una struttura analoga a quella dello spot dello yogurt. Le scritte in sovraimpressione ("Solo lo 0,1% di rumore", "Solo lo 0,1% di smog", "Solo lo 0,1% di traffico") erano simili a quelle del filmato dello yogurt, ad eccezione di quella conclusiva, che da "Solo lo 0,1% di grassi" diventava "100% di gusto". Se nel filmato dello yogurt il richiamo allo 0,1% serviva ad attribuire al prodotto una caratteristica fisica, vale a dire il tenore di grassi, esso non trovava invece alcuna ragion d'essere nello spot dedicato alla mousse, se non l'analogia con l'altro filmato. E' stato pertanto sostenuto che la ripetuta citazione del valore 0,1% nello spot della mousse, in abbinamento con l'affermazione finale "Magri che è un piacere", fosse idonea a lasciar erroneamente intendere ai destinatari che anche nella mousse fosse presente una quota di grassi pari allo 0,1% (PI/1941 DANONE VITASNELLA).

La pubblicità anticipatoria o teaser

Sono stati segnalati all'Autorità alcuni annunci riconducibili a una tipologia particolare di pubblicità, la pubblicità cosiddetta *teaser* o anticipatoria. Obiettivo del messaggio, in questi casi, non è quello di stimolare in maniera diretta la vendita del prodotto o servizio prospettato, ma di creare aspettativa in relazione a un evento che si verificherà in futuro (l'ingresso di un nuovo operatore nel mercato, il lancio di un nuovo prodotto o di una promozione e così via). Per le sue peculiari finalità, tale tipologia di pubblicità è raramente dettagliata, limitandosi piuttosto ad alcuni essenziali riferimenti, che troveranno compiuta articolazione in annunci successivi.

In questo contesto, nel corso dell'anno l'Autorità ha archiviato alcune richieste di intervento, riferite a pubblicità anticipatorie diffuse da nuovi operatori che si apprestavano ad iniziare la propria attività, ritenendo che a tali messaggi, per la loro genericità, non fosse riconducibile l'attivazione di specifici comportamenti economici da parte dei destinatari. In linea con tale impostazione, in una pronuncia relativa a un messaggio diffuso prima dell'avvio di un'iniziativa promozionale si è ritenuto che la pubblicità, nella sua genericità, non fosse idonea ad indurre in errore i destinatari, non suscitando affidamento su precisi elementi della promozione, se non sulla semplice possibilità di acquisire, a particolari condizioni, un telefono cellulare. Infatti, il comunicato aveva manifestamente lo scopo di destare l'interesse e la curiosità dei consumatori, comunicando loro l'imminente inizio della promozione. Quest'ultima, divenuta operativa, era poi stata divulgata attraverso un messaggio che riportava dettagliatamente i termini e le condizioni dell'operazione promozionale (PI/1973 CONTO GENTUS).

L'INGANNEVOLEZZA DEL MESSAGGIO

Il pregiudizio al comportamento economico del consumatore

Per valutare la sussistenza del pregiudizio al comportamento economico, l'Autorità considera l'incidenza degli elementi fuorvianti del messaggio sulla scelta del destinatario di aderire o meno all'offerta pubblicizzata. Così, in un caso riguardante la pubblicità di un *residence* per le vacanze, si è ritenuto che l'inesatta indicazione del prezzo di una spesa accessoria non potesse essere sufficiente a qualificare la pubblicità come ingannevole, in quanto tale fatto non concorreva in modo determinante a orientare

il comportamento dei consumatori ai fini della scelta della struttura alberghiera (PI/1902 SARDINIA INTERNATIONAL TRAVEL). Analogamente, nel caso di un messaggio che descriveva una promozione riguardante numerosi prodotti in vendita presso un ipermercato, all'erronea indicazione del prezzo di un particolare bene non è stata attribuita un'incidenza significativa nella determinazione delle scelte dei consumatori, perché nel caso specifico si è ritenuto che l'appetibilità della pubblicità fosse riconducibile alle condizioni di offerta dell'insieme degli articoli posti in promozione (PI/2114 IPERLAVORATORE).

Il pregiudizio al comportamento economico è stato ricondotto, in numerosi casi, ai costi, a carico del consumatore, derivanti dall'induzione in errore provocata dal messaggio. In una pronuncia riguardante la pubblicità di una tariffa telefonica, si è affermato che il pregiudizio per i consumatori, discendente dall'ingannevolezza del messaggio, includeva sia la scelta di un regime tariffario subottimale che i costi sostenuti a fronte delle singole telefonate, realizzate nella convinzione di pagare una tariffa minore di quella sostenuta (PI/2149 TARIFFA OK TIM).

La considerazione degli specifici destinatari del messaggio ha rappresentato, in determinate pronunce, un elemento rilevante per affermare o per escludere la sussistenza del pregiudizio. In un caso in cui, nella prima pagina di un giornale che diffonde informazioni su bandi di concorso si presentava, tra gli altri, un concorso per cuochi, mentre all'interno del giornale non esisteva alcun bando per tale figura professionale, l'Autorità ha rilevato che l'indicazione puntuale delle singole figure professionali aveva l'effetto di frammentare il messaggio, e quindi il *target* dei destinatari, in tanti annunci quante erano le professionalità indicate. Di conseguenza, per chi acquistava il giornale in ragione dell'indicato concorso, l'assenza del bando si risolveva nella totale inutilità della pubblicazione (PI/2116 CONCORSI PER TUTTI F.LLI ADRIANI).

La rilevanza delle omissioni

In numerosi casi l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi che omettevano di fornire informazioni essenziali relative alle caratteristiche dei beni o servizi pubblicizzati, ovvero alle condizioni alle quali gli stessi venivano forniti. Tuttavia, non ogni omissione informativa determina necessariamente l'ingannevolezza del messaggio.

condizioni contrattuali di adesione, le quali assumevano per i consumatori un ruolo decisivo ai fini della valutazione dell'effettiva convenienza dell'offerta pubblicizzata. Tuttavia, nel medesimo provvedimento si è esclusa l'ingannevolezza di un cartellone pubblicitario affisso presso le agenzie dell'istituto bancario, in considerazione delle modalità di diffusione e del tipo di informazione veicolata. Tale messaggio, infatti, si limitava a enfatizzare la promozione, presentandola come "*Il colpo del secolo*" e concludendo "*Puoi farlo, basta chiederlo*", con lo scopo evidente di stimolare la curiosità dei consumatori consentendo loro di assumere agevolmente, presso la medesima agenzia in cui era esposto il cartellone, le necessarie ulteriori informazioni (PI/1891 CONTO ASCOLTO).

La natura del bene costituisce un ulteriore parametro impiegato per stimare la rilevanza dell'omissione. In alcuni casi, il riconoscimento del fatto che determinati beni, in ragione del loro rilievo economico e della natura non frequente dell'acquisto, normalmente sono comperati solo dopo un'adequata raccolta di informazioni da parte del consumatore, ha contribuito, insieme ad altri elementi, ad escludere la portata ingannatoria di determinate omissioni (PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE). Tuttavia anche per questo tipo di beni le omissioni informative sono state considerate rilevanti, ai fini dell'applicazione del decreto n. 74/92, laddove una variabile particolarmente significativa, quale il costo del servizio, risultava definita in modo ingannevole, in quanto il consumatore avrebbe potuto essere indotto a non acquisire ulteriori informazioni sul dato pubblicizzato (PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

Errori tecnici e disguidi occasionali

In alcuni casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità è stato accertato come la mancata corrispondenza tra quanto prospettato nel messaggio e la prestazione in concreto fruita dal consumatore non fosse riconducibile *tout court* ad oggettiva ingannevolezza della fattispecie pubblicitaria, ma piuttosto ascrivibile a circostanze contingenti o a comportamenti isolati di soggetti diversi dall'operatore pubblicitario. In alcune decisioni relative a pubblicità di operazioni promozionali, per la cui realizzazione l'operatore si avvaleva di una rete distributiva o di affiliati non direttamente controllati, il riscontro dell'occasionalità e dell'unicità della difformità della prestazione rispetto a quanto pubblicizzato ha portato l'Autorità a non adottare una valutazione di ingannevolezza, a fronte di documentazione che attestava la diligenza del committente del messaggio nel predisporre le attività necessarie al corretto svolgimento della

E' considerata rilevante, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, una omissione informativa in grado di limitare significativamente la portata di un'affermazione contenuta nel messaggio. Così, a titolo esemplificativo, un annuncio che pubblicizzava nuove tariffe aeree internazionali attraverso lo slogan *"A voi volare dove vi pare e piace"*, è stato ritenuto ingannevole per aver omesso di informare che dette tariffe erano applicabili solo a voli per l'Europa e gli Stati Uniti (PI/2006 ALITALIA NUOVE TARIFFE). Analogamente, sempre nel campo delle tariffe aeree, l'aver affermato che le offerte proposte erano valide tra il 1° novembre '97 e il 28 febbraio '98, senza precisare che l'offerta era esclusa nel periodo natalizio, determinava l'ingannevolezza del messaggio anche in presenza di un'avvertenza generica circa l'esistenza di particolari restrizioni limitative delle condizioni di offerta (PI/1736 AMERICAN AIRLINES).

In alcuni casi l'Autorità ha escluso che l'omissione informativa fosse ingannevole in quanto riguardava aspetti solo incidentalmente reclamizzati nel messaggio pubblicitario. Nel caso di un messaggio che pubblicizzava i programmi di *"+Calcio"* e, solo incidentalmente, la possibilità di locazione di un ricevitore digitale, l'Autorità ha osservato che il non aver specificato che l'apparecchio offerto in locazione utilizzava un determinato standard tecnico, incompatibile con alcuni tipi di trasmissione da parte di emittenti estere, non rappresentava un'omissione significativa ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 (PI/1699 RICEVITORE DIGITALE NOKIA).

La valutazione circa la rilevanza dell'omissione tiene conto della decodifica ragionevolmente operata dai consumatori sulla base del messaggio pubblicitario, anche in considerazione di circostanze che risultino generalmente presupposte dagli stessi, a prescindere da quanto espressamente affermato nel messaggio (PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

La verifica della completezza del messaggio ha tenuto conto delle caratteristiche e dei limiti strutturali del veicolo di comunicazione utilizzato per la sua diffusione. L'Autorità ha ritenuto ingannevole un annuncio tabellare che prospettava la possibilità di ricevere gratuitamente un telefono GSM a fronte della sottoscrizione di un conto corrente, senza tuttavia precisare che, per beneficiare dell'omaggio, i sottoscrittori avrebbero dovuto sottostare a determinati vincoli, quali un abbonamento al servizio telefonico di durata almeno biennale e il mantenimento del conto corrente per almeno un biennio. E' stato rilevato che, a fronte di numerose indicazioni sulle caratteristiche e sugli aspetti più appetibili della promozione, venivano sottaciute le menzionate

promozione e alla verifica della regolare realizzazione della promozione presso i punti vendita o gli affiliati coinvolti nell'iniziativa (PI/1737 BOLLINI FINA; PI/2055 DÉPLIANT DITTA BUFFETTI; PI/2084 OMAGGIO CHICCO).

Analogamente, il disguido o il mero errore tecnico verificatosi nell'espletamento delle attività promozionali e non direttamente imputabile all'operatore pubblicitario, né dallo stesso prevedibile, ha contribuito a escludere un giudizio di ingannevolezza del messaggio. Nella valutazione compiuta dall'Autorità è stato altresì tenuto in considerazione il comportamento dell'operatore il quale, una volta rilevato l'errore o il disguido si sia prontamente attivato per impedire l'ulteriore diffusione del messaggio o per rimuoverne gli effetti (PI/2024 CERTOSA GALBANI; PI/1819 CD ROM PLAYSTATION MAGAZINE).

La comparazione pubblicitaria

L'Autorità ha ricevuto alcune denunce, nel corso dell'anno, in merito alla presunta ingannevolezza di messaggi promozionali aventi un carattere indirettamente comparativo, che si caratterizzavano per lo più per la presenza di espressioni volte a evidenziare una posizione di preminenza dell'operatore pubblicitario nel mercato e nei quali si prospettava un confronto con imprese concorrenti le quali, ancorché non indicate nominativamente, risultavano facilmente individuabili. Riguardo a tali messaggi, l'Autorità ha rilevato che, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, la valutazione di pubblicità indirettamente comparative deve essere svolta al fine di verificare l'idoneità delle stesse a indurre in errore i destinatari e, per tale motivo, a pregiudicarne le scelte economiche. I profili di comparazione e denigrazione lamentati dalla parte richiedente possono rientrare, pertanto, nell'ambito di applicazione del decreto solamente nella misura in cui realizzano una forma di pubblicità ingannevole. Secondo questa impostazione, in particolare, laddove è stata accertata la veridicità sostanziale delle affermazioni riportate nei messaggi, valutato il messaggio nell'ambito del contesto pubblicitario di riferimento, l'Autorità ha ritenuto che la prospettazione di una posizione di *leadership* fornisca un'informazione ai potenziali consumatori, senza che ciò costituisca una violazione del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2122 ZUCCHETTI).

L'Autorità ha inoltre esaminato una serie di messaggi pubblicitari che riportavano alcuni ritagli di articoli giornalistici tratti da autorevoli quotidiani, in cui veniva evidenziato che da una ricerca risultava che le tariffe praticate dall'impresa di

telecomunicazioni pubblicizzata fossero le più convenienti in Europa. Ad avviso dell'impresa concorrente che aveva inviato la richiesta di intervento, sussisteva una evidente strumentalizzazione pubblicitaria della notizia riportata, la quale, peraltro, oltre ad essere fondata su una fonte informativa di secondo o terzo grado, sarebbe poi stata di gran lunga ridimensionata dagli stessi autori della ricerca. L'Autorità, sulla base del presupposto che la valutazione dei messaggi segnalati non dovesse riguardare tanto l'accertamento della veridicità o l'attendibilità di ciò che era riportato negli articoli giornalistici ai quali i messaggi stessi facevano riferimento, quanto, piuttosto, l'uso che degli stessi era stato fatto nel contesto delle relative pubblicità, ha ritenuto che le fattispecie contestate fossero ingannevoli. Infatti, le modalità attraverso le quali la notizia era stata riportata nei messaggi apparivano tali da produrre effetti sproporzionati rispetto al contenuto meramente informativo dei singoli articoli. E' stato rilevato, in proposito, che in determinate situazioni si può avere un giudizio di ingannevolezza anche nei confronti di un messaggio pubblicitario che riporti testualmente determinate affermazioni traendole da altre fonti, quando tali affermazioni siano utilizzate in maniera tendenziosa, ovvero in modo da alterare il loro intrinseco contenuto (PI/1986 TIM COSTA MENO).

Sempre con riferimento a presunti effetti ingannevoli di pubblicità comparative indirette, l'Autorità ha invece escluso l'ingannevolezza di un messaggio che affermava: "siamo stati i primi ad abbassare i mutui al 5%". Ad avviso dell'impresa denunciante, tale affermazione determinava un travisamento della realtà, in quanto la posizione di primato pretesa sarebbe stata anteriormente acquisita dalla stessa segnalante, con l'offerta di crediti fondiari a tassi di interesse pari o inferiori al 5%. Considerato che dall'istruttoria svolta si poteva desumere che i suindicati prodotti finanziari erano stati immessi sul mercato in sostanziale concomitanza temporale e, inoltre, che possedevano caratteristiche e condizioni di applicazione sostanzialmente diverse, l'Autorità ha ritenuto che, nel caso di specie, un ulteriore accertamento riguardo alla posizione di primato pubblicizzata apparisse irrilevante ai fini della valutazione dell'idoneità del messaggio a trarre in inganno i clienti, sulla base dell'assunto che, nel caso di specie, ciò che maggiormente interessa questi ultimi non è tanto l'attendibilità del primato vantato, quanto, piuttosto, la possibilità di usufruire effettivamente del mutuo alle condizioni prospettate (PI/2081A TASSI MUTUO BPM).

TRASPARENZA, SALUTE E SICUREZZA, BAMBINI E ADOLESCENTI***La pubblicità non trasparente***

La pubblicità non trasparente assume principalmente due forme, a seconda del contesto in cui si situa: in ambito giornalistico, messaggi pubblicitari possono essere presentati come articoli, acquisendo in questo modo la credibilità di una notizia (cosiddetta pubblicità redazionale); all'interno di programmi di intrattenimento o opere cinematografiche, determinati prodotti possono essere inseriti nel tessuto narrativo a fini pubblicitari (cosiddetto *product placement*). La valutazione relativa alla trasparenza di un messaggio pubblicitario da parte dell'Autorità si sviluppa in due fasi: in primo luogo l'accertamento della natura, pubblicitaria o meno, del messaggio; successivamente, nel caso in cui si tratti di pubblicità, la verifica circa la riconoscibilità della natura pubblicitaria del messaggio da parte dei consumatori.

Con riferimento ad alcuni articoli pubblicati nella rubrica "Affari" di una rivista, l'Autorità ha ritenuto che la circostanza che essi traessero origine da comunicati stampa inviati spontaneamente dalle imprese non fosse sufficiente a escluderne la finalità pubblicitaria: ciò che assumeva rilievo era invece lo stile elogiativo, tipico della comunicazione pubblicitaria, utilizzato nella redazione degli articoli, unitamente al fatto che essi riportavano notizie cui poteva attribuirsi una diretta rilevanza commerciale e promozionale. Sotto il profilo della riconoscibilità, è stato rilevato che la struttura e l'impostazione grafica dei messaggi non differivano da quelle impiegate negli altri articoli ospitati nella medesima rivista (PI/1912 REDAZIONALI GENTE).

Utilizzando un analogo approccio è stata invece esclusa la natura pubblicitaria di un articolo, apparso su un quotidiano, che descriveva servizi di assistenza telefonica e soccorso stradale proposti da una società appartenente a un noto gruppo automobilistico. Nel caso di specie non è stata rinvenuta la sussistenza di univoci elementi presuntivi dai quali potesse essere desunta la natura pubblicitaria del testo in esame. Se infatti sussistevano elementi, sia di tipo contenutistico-stilistico, sia relativi ai rapporti societari intercorrenti tra editore e impresa che offriva il servizio recensito, che potevano in qualche modo suggerire la natura pubblicitaria dello stesso, altri elementi inducevano invece a escluderla. Tra questi, è stato evidenziato che l'articolo in questione si poneva in diretta relazione con la conferenza stampa tenuta pochi giorni prima dagli amministratori delegati della società menzionata, i cui contenuti erano stati ripresi da

numerosi altri giornali, nel medesimo arco temporale, dedicando loro mediamente lo stesso spazio. Inoltre, l'articolo in questione era pubblicato in una rubrica in cui venivano presentate autovetture e servizi di altre case automobilistiche con analoghi riferimenti puntuali, quali prezzi, caratteristiche tecniche, e indirizzi Internet, a testimonianza di un uniforme taglio di informazione commerciale che la suddetta rubrica svolgeva all'interno del giornale (PI/2132 LA STAMPA-FIAT).

In relazione alla tematica del *product placement*, è stato rilevato che ciò che conduce a ravvisare la natura pubblicitaria di una scena non è la semplice inquadratura del prodotto e la riconoscibilità del marchio, bensì il fatto che tale inquadratura non rappresenti un semplice elemento ancillare rispetto al tessuto narrativo, ma si inserisca, al contrario, in una scena capace di attribuire delle precise valenze allo specifico prodotto raffigurato. Al riguardo, possono essere menzionati due casi affrontati nel corso del 1998, nei quali l'analisi ha riguardato il fatto che nelle scene esaminate fossero rinvenibili gli elementi costitutivi di un messaggio pubblicitario tradizionale.

Il primo caso riguarda un episodio di una nota serie televisiva, in cui è stata individuata una fattispecie di pubblicità non trasparente a favore di un'impresa italiana produttrice di preziosi. In una scena girata all'interno di una gioielleria, risultava inquadrata più volte una targa recante la denominazione della stessa. La fissa insistenza sul marchio commerciale era poi abbinata alla situazione di due personaggi intenti a parlare di un gioiello "*davvero speciale*" e "*unico, come la donna che lo porterà*". Ad ulteriore riprova della intenzionalità pubblicitaria stava il fatto che - nella scena in cui l'anello veniva offerto in dono - il cofanetto veniva inquadrato in modo da far leggere, ancora una volta, la denominazione dell'impresa produttrice posta all'interno del coperchio del cofanetto (PI/1989 BEAUTIFUL VARIE PUBBLICITÀ).

Nel secondo caso, è stata accertata la sussistenza di una pubblicità non trasparente a favore di un marchio di sigarette, nell'ambito di un cartone animato destinato ad un pubblico di giovani e giovanissimi. La scena dell'offerta della sigaretta era realizzata attraverso una ripresa ravvicinata del pacchetto, sul quale si poteva distintamente riconoscere un noto marchio. L'Autorità ha riscontrato in tale scena determinati elementi che si confacevano a un messaggio pubblicitario. In primo luogo, alla sigaretta veniva associata una specifica prestazione: essa era impiegata come strumento per assicurare un personaggio del cartone e fargli superare un momento di ansia. Nella successiva fase di consumo, poi, venivano valorizzate le proprietà gustative

del prodotto, attraverso la raffigurazione di due fumatori che gustavano con soddisfazione il fumo della sigaretta. Le caratteristiche evidenziate non erano attribuite al prodotto in maniera generica: le sigarette venivano esplicitamente identificate attraverso l'inquadratura dedicata al pacchetto, su cui compariva il marchio. Dall'analisi del messaggio, l'Autorità ha dunque rilevato che i contenuti e la strutturazione della scena rappresentata realizzavano un rilevante effetto pubblicitario, in quanto risultavano in grado di originare, presso un pubblico di giovani e giovanissimi, una positiva predisposizione rispetto al consumo delle sigarette della marca raffigurata. Infine, è stato sottolineato il fatto che le sigarette in parola venivano ad essere associate al personaggio che le aveva utilizzate e offerte, il quale era uno dei protagonisti del cartone animato. In questo modo, il prodotto veniva a giovare dell'atteggiamento di benevolenza e simpatia che gli appassionati riservavano a tale personaggio (PI/2101 LUPIN-ITALIA 1).

La pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e sicurezza dei consumatori

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92 disciplina la pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori. La finalità della norma è quella di imporre un obbligo positivo di informazione a carico dell'operatore pubblicitario in relazione all'eventuale pericolosità dei prodotti pubblicizzati, allo scopo di tutelare i consumatori. La norma risulta applicabile nelle ipotesi in cui l'inosservanza delle regole di prudenza da parte dei destinatari sia direttamente imputabile a un'omissione del messaggio, relativa alla pericolosità in sé del prodotto pubblicizzato.

L'Autorità ha valutato come ingannevoli alcuni opuscoli che illustravano le modalità di realizzazione di impianti elettrici utilizzando prodotti acquistabili presso una catena di vendita di articoli di bricolage. Se, da un lato, i messaggi non nascondevano che le prospettate utilizzazioni dei prodotti pubblicizzati richiedevano lo svolgimento di attività potenzialmente pericolose, dall'altro essi non menzionavano che l'installazione dell'impianto, in considerazione della finalità di tutela della sicurezza degli impianti elettrici nelle abitazioni, doveva essere effettuata da soggetti in possesso della necessaria abilitazione e che comunque era obbligatorio il rilascio di apposita dichiarazione di conformità. Poiché i principali destinatari dei messaggi, considerata la tipologia dei punti vendita presso i quali essi erano distribuiti, erano consumatori non necessariamente provvisti di specifica esperienza in materia, si è ritenuto che la

pubblicità potesse indurre a comportamenti pericolosi per la salute e la sicurezza (PI/2277 CASTORAMA ITALIA).

In una pronuncia è stato affermato che la pericolosità dei ciclomotori, che erano oggetto della campagna pubblicitaria esaminata, pur non rappresentando una caratteristica intrinseca, può derivare da un improprio utilizzo del mezzo, quando cioè il guidatore non rispetti le comuni regole di prudenza e vigilanza. Tuttavia, poiché detta potenziale pericolosità era di comune esperienza, si poteva escludere che l'omissione di notizie in tal senso costituisse una violazione dell'articolo 5 del decreto. Tale norma mira infatti a informare i consumatori circa la suscettibilità del prodotto a porre in pericolo la loro salute e sicurezza laddove tale pericolosità non sia conosciuta o facilmente conoscibile da parte degli stessi, così da indurli a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI).

Meritano inoltre di essere segnalate alcune decisioni relative a indicazioni contenute sulle confezioni di prodotti destinati a essere utilizzati anche da minori. In tali casi, l'Autorità ha fatto riferimento a una nozione più ampia di potenziale pericolo rispetto a quella individuata da eventuali normative di settore, considerando anche l'eventuale sussistenza di situazioni in cui sia possibile riscontrare un uso improprio del prodotto pubblicizzato. L'accertamento è stato pertanto condotto valutando in concreto se i messaggi in parola fossero idonei a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza (PI/2067 CORRETTORE LIQUID PAPER; PI/2033c BLANCO PELIKAN).

La pubblicità rivolta a bambini e adolescenti

La naturale credulità e mancanza di esperienza di bambini e adolescenti ha indotto il legislatore ad accordare a tali soggetti una tutela superiore, in quanto fruitori di messaggi pubblicitari, rispetto a quella riconosciuta alla generalità dei consumatori, attraverso l'inserimento di una specifica disposizione, ossia l'articolo 6, nel decreto n. 74/92. In applicazione di questa norma, nel 1998 l'Autorità ha ritenuto che una telepromozione di giocattoli, inserita nell'ambito di una trasmissione per bambini, non fosse chiaramente riconoscibile come pubblicità da parte dei più piccoli, in tal modo risultando idonea ad abusare della loro naturale credulità e mancanza di esperienza. Al riguardo, l'Autorità ha preso atto del fatto che la questione della riconoscibilità delle telepromozioni è affrontata dal decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, il quale

prescrive che esse debbano essere distinte dal resto del programma mediante la scritta "messaggio promozionale": sotto tale profilo, la normativa vigente era stata rispettata con riferimento al messaggio in esame. Tuttavia, l'Autorità ha rilevato che, a fronte di altre norme del sistema radiotelevisivo che si preoccupano di tutelare i minori, il decreto ministeriale n. 581/93 prende in considerazione la generalità dei consumatori, senza prevedere distinzioni in relazione a tale particolare tipologia di soggetti. Sulla base di tale rilievo, l'Autorità ha ritenuto di dover adottare un approccio di tipo sostanziale, per valutare in concreto se il messaggio fosse idoneo ad abusare della naturale credulità o mancanza di esperienza dei minori. L'analisi ha perciò riguardato gli elementi fattuali del messaggio e il contesto in cui lo stesso era inserito, non rilevando, in tale ambito, il rispetto formale di specifiche previsioni di legge, comunque dettate per rispondere a obiettivi diversi da quelli individuati dal decreto legislativo n. 74/92.

Su questa base, l'Autorità ha escluso che la natura pubblicitaria della telepromozione segnalata fosse chiaramente riconoscibile da parte dei bambini più piccoli. In primo luogo, l'indicazione "messaggio promozionale" non costituiva una avvertenza adeguata, in considerazione del fatto che i bambini più piccoli non sono in grado di leggere, o comunque di cogliere appieno il significato della dicitura. In relazione agli elementi costitutivi del messaggio, è stato rilevato che la telepromozione non veniva chiaramente annunciata, ma al contrario era introdotta dal conduttore del programma con una formulazione ambigua. Inoltre, il legame tra il momento promozionale e la trasmissione era prodotto dalla partecipazione del conduttore alla presentazione dei giocattoli, dalla presenza dei bambini del pubblico e dalla partecipazione del coro che intonava il motivo musicale introduttivo e finale. In assenza di avvertenze idonee a comunicare ai piccoli spettatori la sua natura pubblicitaria, il messaggio aveva così l'effetto di incidere indebitamente sui livelli di attenzione e di coinvolgimento, giacché i sentimenti di simpatia e benevolenza nutriti dai bambini nei confronti della trasmissione e dei suoi protagonisti venivano a riverberarsi sul messaggio e, di conseguenza, sul prodotto pubblicizzato (PI/1950 GIG LIBRO DEI GIOCATTOLI).

Sempre in applicazione dell'articolo 6 del decreto l'Autorità, con provvedimento d'urgenza, ha sospeso la diffusione di un manifesto pubblicitario di una marca di abbigliamento giovane, che ritraeva un giovane uomo intento a segare il braccio di un manichino. E' stato infatti ritenuto che l'immagine cruenta e violenta rappresentata risultasse potenzialmente idonea a minacciare la sicurezza psichica di bambini e

adolescenti. In fase istruttoria, l'Autorità ha disposto l'effettuazione di una indagine qualitativa, ad opera di un istituto di ricerca specializzato, nel corso della quale il messaggio è stato sottoposto a gruppi di bambini e adolescenti, per verificare quali reazioni venissero suscitate in tale tipologia di destinatari. Il procedimento si è concluso con una valutazione di contrasto del messaggio con le disposizioni a tutela di bambini e adolescenti (PI/2261 DIESEL DENIM DIVISION).

Per quanto attiene più specificamente agli adolescenti, occorre considerare che, secondo quanto emerge anche dai risultati di numerose ricerche di mercato, la comunicazione pubblicitaria trova in tale tipologia di destinatari un elevato interesse ed una disposizione particolarmente positiva. I giovani sembrano apprezzare la pubblicità, trovandola piacevole, divertente, in linea con il loro modo di comunicare. Inoltre, l'immagine pubblicitaria diviene per loro parte integrante del prodotto. In un simile contesto, particolare attenzione è stata rivolta dall'Autorità a quelle pubblicità che hanno gli adolescenti quali principali destinatari.

Un procedimento ha riguardato un catalogo, reperibile presso alcuni punti vendita di abbigliamento, nel quale erano rappresentati comportamenti trasgressivi compiuti da un gruppo di giovani vestiti con i capi pubblicizzati. L'Autorità ha ritenuto che il messaggio fosse idoneo a minacciare la sicurezza e abusare della naturale mancanza di esperienza degli adolescenti. In particolare, le immagini proposte trovavano negli adolescenti un pubblico non immune alla seduzione di comportamenti devianti, in quanto questi possono essere visti come una forma di affermazione della propria personalità dinanzi ai coetanei. L'adolescente poteva così essere indotto a comportamenti emulativi, idonei a mettere in pericolo la sua sicurezza. Oltre al divieto all'ulteriore diffusione del messaggio, l'Autorità ha disposto la pubblicazione di un estratto del provvedimento su un periodico, in maniera da rendere nota alle famiglie la presenza e la potenziale pericolosità della pubblicità (PI/2025 CATALOGO ENERGIE).

Conclusioni non dissimili sono reperibili in una pronuncia relativa ad una campagna pubblicitaria caratterizzata dalla raffigurazione di prodezze compiute da alcuni adolescenti alla guida di ciclomotori. Nelle scene proposte, lo *scooter* veniva impiegato non tanto come mezzo di locomozione, quanto come strumento di gioco e di esibizione di abilità di fronte ai propri coetanei. Nel provvedimento, si afferma che la rappresentazione di giovani intenti a compiere esibizioni potenzialmente pericolose, ostentando quindi noncuranza dei consigli di prudenza, e l'apposizione del marchio

della casa produttrice al termine dei messaggi, in assenza di qualunque commento alle scene, lascerebbe trasparire una sorta di legittimazione degli atti raffigurati da parte dell'operatore pubblicitario. Occorre peraltro menzionare che anche l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria è intervenuto nei confronti della medesima campagna, sulla base di analoghe considerazioni, in applicazione dell'articolo 11 del Codice di autodisciplina. Per tale ragione, in conformità con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità aveva temporaneamente sospeso il procedimento, in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI).

LA SOSPENSIONE CAUTELARE DEL MESSAGGIO PUBBLICITARIO

La possibilità di sospensione cautelare del messaggio pubblicitario prevista dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/94 riveste un ruolo importante nell'applicazione della normativa in materia di pubblicità ingannevole, costituendo un valido rimedio per ovviare all'inconveniente dei tempi necessari per la conclusione del procedimento istruttorio. La funzione è quella di impedire o far cessare la diffusione di un messaggio ritenuto, ad una prima sommaria delibazione, ingannevole, ove sussistano le condizioni di estrema gravità e urgenza previste dal citato articolo 7, comma 3 del decreto, nonché dall'articolo 12, comma 1, del regolamento sulle procedure istruttorie⁸. La sospensione provvisoria può essere disposta d'ufficio oppure su istanza delle parti.

Nel corso del 1998, l'Autorità ha fatto un crescente ricorso all'istituto della sospensione provvisoria della diffusione del messaggio nelle more del procedimento istruttorio. In tre circostanze, la sospensione è stata disposta d'ufficio: i primi due casi riguardavano presunte violazioni dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92 suscettibili di arrecare pregiudizio a bambini e adolescenti (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI; PI/2261 DIESEL DENIM DIVISION); nel terzo caso è stata sospesa d'ufficio la pubblicità di un osmotizzatore per l'acqua, la quale lasciava intendere che con l'installazione dell'apparecchio pubblicizzato fosse possibile ottenere acqua potabile anche in caso di inquinamento. L'Autorità ha disposto la sospensione provvisoria in considerazione del fatto che il sindaco del Comune segnalante aveva emesso ordinanze di divieto di utilizzo dell'acqua potabile a fini alimentari, a causa della presenza di

⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627 "Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole".

nitrati e streptococchi fecali, e della considerazione che l'eventuale assunzione di acqua contaminata poteva originare gravi pericoli per la salute (PI/2237 OSMOTIZZATORE SUNSHINE).

In vari altri casi, la sospensione provvisoria è stata disposta su istanza del segnalante. Le ragioni di gravità e urgenza sono state ritenute sussistenti dall'Autorità con riguardo alla possibilità di un danno per la salute dei consumatori derivante da un messaggio che pubblicizzava un metodo di dimagrimento radicale (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE). In un'altra occasione, la sospensione è stata disposta con riguardo alla pubblicità di una società di consulenza finanziaria che, dalle prime risultanze istruttorie, risultava idonea a creare false aspettative nei destinatari. L'Autorità ha ritenuto necessario provvedere in sede cautelare al fine di impedire che, attraverso un'ulteriore diffusione del messaggio, la pubblicità continuasse a produrre i suoi effetti. La gravità e l'irreparabilità del danno sono state individuate con riferimento al possibile pregiudizio economico per gli investitori conseguente alla errata convinzione di potere ottenere considerevoli guadagni seguendo le indicazioni dell'operatore pubblicitario (PI/1748B NUOVO BANCO NBT).

Anche in futuro, la misura della sospensione cautelare del messaggio pubblicitario è destinata a svolgere un ruolo centrale nei casi in cui le circostanze richiedano un intervento immediato da parte dell'Autorità, con particolare riguardo alle ipotesi in cui l'ingannevolezza risulti evidente sin dalla prima sommaria valutazione del messaggio segnalato.

ARCHIVIAZIONI

Inapplicabilità del decreto legislativo n. 74/92

L'esame preliminare delle richieste di intervento ha condotto, in molti casi, alla loro archiviazione, in quanto la fattispecie segnalata non rientrava nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 e, pertanto, esulava dalla competenza dell'Autorità. Anzitutto, è stata disposta l'archiviazione per inapplicabilità del decreto nei casi in cui la fattispecie contestata non era riconducibile alla nozione di messaggio pubblicitario di cui dall'articolo 2, lettera a). Rientrano in questa categoria i messaggi non diffusi nell'ambito di un'attività economica, bensì per ricordare o sollecitare l'adempimento di comportamenti dovuti per legge - quali applicazione di regole di

sicurezza stradale o pagamenti di imposte, anche atipiche (canone Rai) - o per incentivare comportamenti socialmente auspicabili, come l'astensione dal consumo di sostanze psicotrope o l'adozione di misure anti inquinamento, ovvero motivati dal credo religioso.

Analogamente, sono state archiviate richieste di intervento che contestavano come pubblicità non palese determinati messaggi di cui risultava invece immediatamente evidente la natura giornalistico-informativa o di manifestazione artistica. A titolo esemplificativo, sono state archiviate segnalazioni relative ad articoli giornalistici in cui la citazione di prodotti o di aziende non presentava toni particolarmente enfatici ed elogiativi, oppure non risultava artificiosa, perché ricollegabile a eventi di attualità o a informazioni di interesse generale o, nel caso di pubblicazioni specializzate, di interesse settoriale.

Talvolta le richieste di intervento contestavano il cattivo gusto o la scorrettezza di un messaggio pubblicitario, ovvero la lesione della particolare sensibilità o dell'immagine di determinati gruppi etnici o sociali. I problemi messi in evidenza da tali richieste di intervento non possono comunque essere risolti con gli strumenti offerti dal decreto legislativo n. 74/92, il quale offre tutela soltanto nei riguardi della pubblicità che possa influire, attraverso una induzione in errore, sul comportamento economico del consumatore.

Qualora i profili contestati nella richiesta di intervento non siano connessi con l'ingannevolezza di uno specifico messaggio pubblicitario, essi sono estranei alle competenze dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, potendo eventualmente trovare tutela in altra sede. Sono state così archiviate alcune richieste di intervento che contestavano modelli di contratto, per l'inserimento in essi di clausole vessatorie o per la non inclusione della clausola di recesso, o che riguardano controversie contrattuali e ritardi di consegne. Analoghe considerazioni sono state riferite a fattispecie inerenti a comportamenti criticabili dell'operatore commerciale, ovvero ad eventi non previsti, che abbiano dato luogo a una mancata soddisfazione per la clientela.

In alcuni casi, è stato richiesto l'intervento dell'Autorità rispetto a messaggi pubblicitari già sottoposti a controllo preventivo da parte di altre amministrazioni. E' il caso delle specialità medicinali da automedicazione di libera vendita o "farmaci da banco", che non sono soggette a prescrizione medica e possono essere pubblicizzate

dalle aziende produttrici. Trattandosi comunque di una specialità medicinale, non solo la commercializzazione del prodotto è preceduta da un decreto ministeriale di autorizzazione, ma anche la pubblicità è sottoposta a un' autorizzazione ministeriale⁹. Come noto, l'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92 prevede che, quando la pubblicità sia stata assentita con un provvedimento amministrativo preordinato anche alla verifica del suo carattere non ingannevole, la tutela dei consumatori e dei concorrenti (nonché delle loro associazioni ed organizzazioni) è ammessa solo davanti al giudice amministrativo. Per quanto precede, l'Autorità ha ritenuto estranea all'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 la pubblicità relativa a medicinali "da banco" che sono risultati, dai primi accertamenti, già autorizzati con provvedimento del Ministero competente.

Manifesta infondatezza

Oltre ai già menzionati casi di inapplicabilità del decreto legislativo, l'Autorità provvede all'archiviazione della richiesta di intervento qualora essa risulti manifestamente infondata, inammissibile per difetto di legittimazione del richiedente o in caso di mancato rispetto del termine assegnato per regolarizzare o completare la richiesta stessa, conformemente a quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, del regolamento sulle procedure istruttorie.

In termini generali, la manifesta infondatezza della richiesta di intervento va ricondotta alle ipotesi in cui, a un preliminare esame in relazione alle specifiche contestazioni sollevate, risulti evidente l'insussistenza di un *fumus* di ingannevolezza del messaggio pubblicitario segnalato. Qualora ricorrano tali presupposti, la decisione di archiviazione rappresenta, nell'economia dell'attività amministrativa, una razionalizzazione dei metodi di valutazione e un risparmio di tempo. D'altra parte, si tiene anche conto delle esigenze delle imprese, che, a fronte di una richiesta di intervento manifestamente infondata, non devono affrontare gli oneri derivanti da un procedimento istruttorio. In alcuni casi, la collaborazione degli operatori pubblicitari nella fase degli accertamenti preliminari si è dimostrata utile per chiarire i presupposti di fatto che hanno condotto alla valutazione di manifesta infondatezza della richiesta di

⁹ Il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 541, prevede, al riguardo, che "la pubblicità deve favorire l'uso razionale del medicinale, presentandolo in modo obiettivo, senza esagerarne le proprietà e senza indurre in inganno il destinatario".

intervento. Si pensi, ad esempio, alle ipotesi in cui l'operatore pubblicitario ha attestato, prima dell'avvio del procedimento istruttorio, il possesso dell'autorizzazione prescritta per l'esercizio dell'attività pubblicizzata o del titolo vantato in pubblicità.

Sono state inoltre archiviate numerose richieste di intervento relative a presunte fattispecie di pubblicità non trasparente, laddove, già da una sommaria applicazione dei criteri valutativi elaborati dall'Autorità, è risultata chiaramente riconoscibile la natura pubblicitaria del messaggio segnalato, in virtù delle caratteristiche grafiche o dei contenuti (fondo delle pagine di colore diverso da quello delle pagine del giornale, marchio e nome della ditta pubblicizzata, indicazioni evidenti del tipo "a cura della concessionaria di pubblicità"). Infine, è stata disposta l'archiviazione di richieste di intervento in casi in cui il segnalante aveva travisato o interpretato in modo non verosimile le affermazioni contenute nel messaggio, oppure allorché la lettura oggettiva del messaggio portava a escludere una generalizzata idoneità a ingannare il consumatore.

QUESTIONI PROCEDURALI

L'individuazione dell'operatore pubblicitario

Il decreto legislativo n. 74/92 fornisce una definizione di "operatore pubblicitario" che mira sostanzialmente a individuare il responsabile della diffusione del messaggio, nei confronti del quale vanno diretti l'azione e gli eventuali ordini emanabili alla conclusione del procedimento. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto sono operatori pubblicitari: il "committente del messaggio pubblicitario", da intendersi come il soggetto nel cui interesse è stata diffusa la pubblicità, il suo "autore" e il "proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è stato diffuso", subordinando la qualifica di quest'ultimo come operatore pubblicitario al fatto che questi non consenta l'identificazione di autore e committente.

Ferma restando la tassatività dell'elencazione indicata dal legislatore, l'Autorità ha interpretato estensivamente la norma, in modo da ricomprendere nelle figure dell'autore e del committente tutti i soggetti che, a vario titolo, possono essere coinvolti nella diffusione del messaggio pubblicitario. Infatti, una rigida interpretazione letterale della menzionata definizione di operatore pubblicitario potrebbe vanificare di fatto la portata del decreto.

Le problematiche relative alla nozione di operatore pubblicitario sono state affrontate, in particolare, nei casi di *product placement* televisivo o cinematografico. In tale contesto, mentre il "committente" del messaggio è di agevole identificazione, coincidendo con l'impresa produttrice o distributrice del prodotto occultamente pubblicizzato, i soggetti a cui può essere attribuita la qualifica di "autore" non risultano di immediata individuazione, dal momento che la natura delle creazioni intellettuali, all'interno delle quali il presunto messaggio è inserito, rimanda ad una molteplicità di soggetti che possono potenzialmente vantare pretese patrimoniali. Infatti, la titolarità dei diritti di utilizzazione economica di un'opera o di un programma, e quindi anche del diritto di diffusione, spetta al produttore dello stesso¹⁰; tuttavia di tali diritti il produttore può disporre, in tutto o in parte, sia mediante cessione sia mediante licenza. La prima comporta il trasferimento definitivo della titolarità dei diritti, la seconda comporta il trasferimento temporaneo dell'esercizio degli stessi. In un caso, l'Autorità ha ritenuto che rientrassero nella nozione di operatore pubblicitario sia il produttore del programma, essendo titolare del diritto di diffusione e pertanto partecipante della diffusione quando la stessa avviene in virtù di un contratto di licenza, sia il licenziatario del diritto di diffusione del programma, il quale, in virtù del contratto di licenza, detiene la disponibilità giuridica del programma e un interesse economico alla sua diffusione (PI/2101 LUPIN - ITALIA 1).

Legittimazione attiva

Nel corso del 1998, l'Autorità ha affrontato la questione dell'individuazione dei soggetti legittimati, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Decreto Legislativo n. 74/92, a presentare richieste di intervento per presunte ipotesi di pubblicità ingannevole, con particolare riguardo alla figura delle "associazioni di concorrenti". Il decreto, come noto, prevede un sistema di legittimazione molto ampio, in ragione della finalità essenzialmente pubblicistica che persegue. Di conseguenza, la nozione di concorrente rilevante ai fini dell'applicazione del decreto comprende qualunque operatore economico la cui attività possa essere in ogni modo pregiudicata dal contenuto della pubblicità, anche se quest'ultima non promuove un'iniziativa commerciale che si contrappone direttamente a quella del denunciante.

¹⁰ Articolo 45 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

In alcuni casi (PI/1735 NICOTENIL II; PI/2171 NICOTENIL III), è stata qualificata come associazione di concorrenti la Federfarma, in quanto organizzazione di categoria che ha tra i propri scopi statutari quello di "tutelare in sede nazionale gli interessi professionali, sindacali, tecnici ed economici, dei titolari di farmacia". Tale organizzazione è stata quindi ritenuta legittimata a richiedere l'intervento dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole nei casi in cui vi siano profili di lesione degli interessi della categoria. In particolare, il messaggio in oggetto pubblicizzava un preparato come consigliato dai farmacisti; pertanto, le conseguenze della pubblicità ingannevole, in quanto potenzialmente idonee a screditare l'immagine del farmacista quale operatore economico, interessavano l'intero settore rappresentato.

L'attribuzione dell'onere della prova

Ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità può disporre che l'operatore pubblicitario fornisca prove sui dati di fatto contenuti nella pubblicità, quando tale esigenza risulta giustificata dalle circostanze del caso specifico. Lo strumento della cosiddetta inversione dell'onere della prova previsto dal legislatore trova giustificazione nel fatto che, nelle ipotesi in cui soltanto l'operatore pubblicitario disponga degli elementi di fatto su cui determinate affermazioni sono fondate, tale modo di procedere può costituire l'unica possibilità di acquisire dati rilevanti ed essenziali ai fini della decisione.

Dal fatto che la prova sia omessa o venga ritenuta insufficiente discende una presunzione legale di inesattezza del dato di fatto contenuto nella pubblicità, che costituisce un elemento di cui l'Autorità tiene conto nella valutazione dell'idoneità del messaggio a indurre in errore i consumatori e a pregiudicarne il comportamento economico.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha richiesto all'operatore pubblicitario di fornire prove sull'esattezza materiale di dati relativi alla vantata efficacia di prodotti o metodi dimagranti (PI/2245 DIMAGRIMENTO CHITOSAN; PI/2178 ELIANA MONTI III), oppure in relazione a specifiche affermazioni contenute in messaggi diffusi da agenzie matrimoniali, ad esempio con riguardo al numero dei clienti iscritti o delle sedi presenti sul territorio nazionale (PI/2150 AGENZIA MATRIMONIALE MEETING) o alla

pubblicizzata gratuità del servizio alle donne (PI/2160 AGENZIA MATRIMONIALE GI EMME STUDIO).

In altri casi, l'onere della prova è stato disposto in merito a messaggi che contenevano promesse di prestazioni specifiche del prodotto pubblicizzato (PI/2036 DECODER NOKIA) oppure del servizio offerto (PI/1806 COPERTURA OMNITEL; PI/1932 TELECOM FIDO III). L'articolo 7, comma 4, del decreto ha trovato inoltre applicazione in relazione a messaggi che promuovevano offerte promozionali, al fine di verificare in concreto l'effettiva disponibilità dei prodotti in promozione nel periodo della iniziativa e presso i punti vendita indicati (PI/1812 IPER MC/FERRARI; PI/1785 MERCATONE UNO). Da ultimo, vanno ricordati i casi in cui l'onere della prova è stato disposto con riguardo a specifiche affermazioni contenute in messaggi concernenti le caratteristiche di servizi alberghieri o turistici (PI/1863 CATALOGO CONDOR; PI/1732 I VIAGGI DEL CAPITANO; PI/2308 CATALOGO BRIXIA VIAGGI).

INQUINAMENTO ACUSTICO

La legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico) muove dal presupposto che l'inquinamento acustico costituisce un fattore ambientale nocivo per l'uomo. Dopo aver tracciato un quadro di riferimento generale sulla materia, il legislatore ha inserito alcune disposizioni relative ai "messaggi pubblicitari", contenute nell'articolo 12:

"1: All'articolo 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223, dopo il comma 2, è inserito il seguente: "2. *bis*". "E' fatto divieto alla concessionaria pubblica e ai concessionari privati per la radiodiffusione sonora e televisiva di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi";

"2: La disposizione, di cui al comma 1, si applica dodici mesi dopo la data di entrata in vigore della presente legge. La vigilanza e le sanzioni sono disposte ai sensi del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74".

A differenza di quanto stabilito per altre disposizioni, tale norma non contiene alcun rinvio ad una successiva fonte di regolamentazione. Inoltre, essa non evidenzia con chiarezza l'organismo competente, né le procedure e le iniziative adottabili, in

quanto, da un lato fa riferimento ad una modifica della legge n. 223/1990 (alla cui applicazione è preposta l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che ha ereditato le competenze del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria), dall'altro fa cenno alla vigilanza ed alle sanzioni, che sono disposte ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, di competenza dell'Autorità.

L'attuale attribuzione di competenze appare problematica sotto diversi profili. Anzitutto, la nuova disciplina introduce un limite alle modalità di diffusione di alcuni messaggi pubblicitari con riguardo ad uno specifico profilo (quello della potenza delle emissioni sonore), finalizzato alla tutela della salute pubblica e non alla tutela dei consumatori come soggetti economici e dei concorrenti, a cui mira il controllo della ingannevolezza dei messaggi pubblicitari di competenza dell'Autorità. L'Autorità ha quindi espresso il parere che, in considerazione della materia trattata, la competenza relativa all'inquinamento acustico, attraverso un chiarimento e una modifica normativa, possa essere più proficuamente attribuita alle amministrazioni pubbliche competenti nel settore della comunicazione destinate a svolgere generali funzioni di tutela degli utenti dei servizi radiotelevisivi, nel cui ambito sembrerebbe agevolmente inquadrabile anche la "vigilanza" sul rispetto dei limiti di "potenza sonora" dei messaggi pubblicitari e delle sigle radiotelevisive.

L'Autorità ha altresì rilevato che il rinvio al decreto legislativo n. 74/92, concernente la pubblicità ingannevole, per quanto attiene alla vigilanza e alle sanzioni in materia di inquinamento acustico di sigle e messaggi pubblicitari, è fonte di difficoltà interpretative ed applicative. Va in particolare considerato che, in relazione all'avvio dei procedimenti, la normativa sulla pubblicità ingannevole prevede che l'Autorità possa intervenire soltanto su denuncia, essendo ad essa preclusa l'iniziativa d'ufficio. Inoltre, secondo il regolamento sulle procedure istruttorie, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627, la richiesta d'intervento dell'Autorità comporta alcuni oneri per il denunciante, volti specificamente a consentire l'identificazione del messaggio pubblicitario. Tale disciplina non appare appropriata con riferimento a segnalazioni di eventuali violazioni delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 447/95. L'attività di vigilanza in questione dovrebbe logicamente consistere in un monitoraggio completo e continuo, che implichi sia la possibilità dell'attivazione d'ufficio, sia adeguate strutture tecniche di verifica.

Il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole risulta inadeguato anche in relazione ai tempi previsti, agli strumenti di accertamento, all'attività consultiva, ai provvedimenti inibitori e alle sanzioni. Particolarmente insoddisfacente appare il rinvio, contenuto nell'articolo 12 della legge sull'inquinamento acustico, al sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 74/92. Tale decreto in caso di diffusione di messaggi ingannevoli si limita a prevedere l'inibitoria del messaggio e, eventualmente, la pubblicazione della pronuncia, ovvero dell'apposita dichiarazione rettificativa, "in modo da impedire che la pubblicità ingannevole continui a produrre effetti". Inoltre, ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del citato decreto legislativo n. 74/92, le sanzioni di carattere penale (arresto fino a tre mesi ed ammenda fino a cinque milioni) sono previste solo nel caso di successiva inottemperanza da parte dell'operatore pubblicitario al divieto di diffondere il messaggio pubblicitario ritenuto ingannevole dall'Autorità, oppure all'ordine di pubblicare un comunicato rettificativo o un estratto del provvedimento.

In relazione alla normativa sulle emissioni sonore tali strumenti sanzionatori appaiono incongrui e privi della necessaria efficacia dissuasiva, trattandosi di sanzioni che possono essere comminate dagli organi giudiziari solo per un'inottemperanza successiva ad un provvedimento di ingannevolezza adottato dall'Autorità e non essendo prevista la possibilità di comminare alcuna sanzione amministrativa, neppure per violazioni reiterate.

Le segnalazioni finora pervenute all'Autorità non hanno consentito l'avvio di procedimenti di infrazione. L'esperienza di questi mesi ha dimostrato che le rare denunce di singole fattispecie di inquinamento acustico sono risultate sprovviste dei requisiti previsti dal regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole, confermando la difficoltà di adattare alle diverse esigenze del controllo dell'inquinamento acustico le procedure e le sanzioni stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 627/96 e dal decreto legislativo n. 74/92.

Nonostante le difficoltà di interpretazione e applicazione dell'articolo 12 della legge in materia di inquinamento acustico, l'Autorità ha comunque intrapreso alcune iniziative al fine di favorire l'applicazione della norma e di fornire un contributo all'approfondimento della materia. Essa ha trasmesso alle emittenti radiotelevisive nazionali alcune comunicazioni finalizzate a ricordare il divieto di innalzamento acustico del livello audio di sigle e spot e ad acquisire specifiche indicazioni sugli

strumenti tecnici e sulle procedure adottate dalle emittenti stesse al fine di evitare picchi audio anomali. Le emittenti televisive hanno dichiarato all'Autorità di attenersi agli standard dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni per i segnali televisivi, di utilizzare apparecchi di controllo dinamico dell'intensità sonora dei programmi (comprimendo le escursioni eccessive) e di adottare procedure di verifica anche per il materiale pubblicitario fornito autonomamente dai committenti.

L'Autorità ha inoltre realizzato alcuni incontri con rappresentanti del Ministero delle Comunicazioni da cui è emersa, in linea generale, la necessità di individuare una metodologia di verifica del rispetto della legge sull'inquinamento acustico che abbia caratteristiche di obiettività e misurabilità e possa essere condivisa dalle stesse emittenti. A tal fine il Ministero delle Comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità, ha costituito un gruppo tecnico di lavoro, con la partecipazione di alcune delle principali emittenti televisive nazionali, allo scopo di individuare standard tecnici, strumenti e procedure per cercare di assicurare il rispetto dell'articolo 12 della legge n. 447/1995.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

Al 31 marzo 1999 l'organico dell'Autorità è di 126 dipendenti di ruolo, di cui 77 appartenenti alla carriera direttiva, 40 alla carriera operativa e 9 alla carriera esecutiva. A questi si aggiungono 44 dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato, di cui 12 con mansioni direttive, 23 con contratto di specializzazione, 6 con mansioni operative, uno con mansioni esecutive e 4 comandati da pubbliche amministrazioni (due con funzioni direttive e 2 con funzioni esecutive).

Tavola A.1 - Personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*Segreterie del Presidente e dei Componenti*

	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99
Dirigenti e funzionari	8	8	2	1	0	0	10	9
Personale operativo	4	5	1	1	0	0	5	6
Totale	12	13	3	2	0	0	15	15

Uffici dell'Autorità

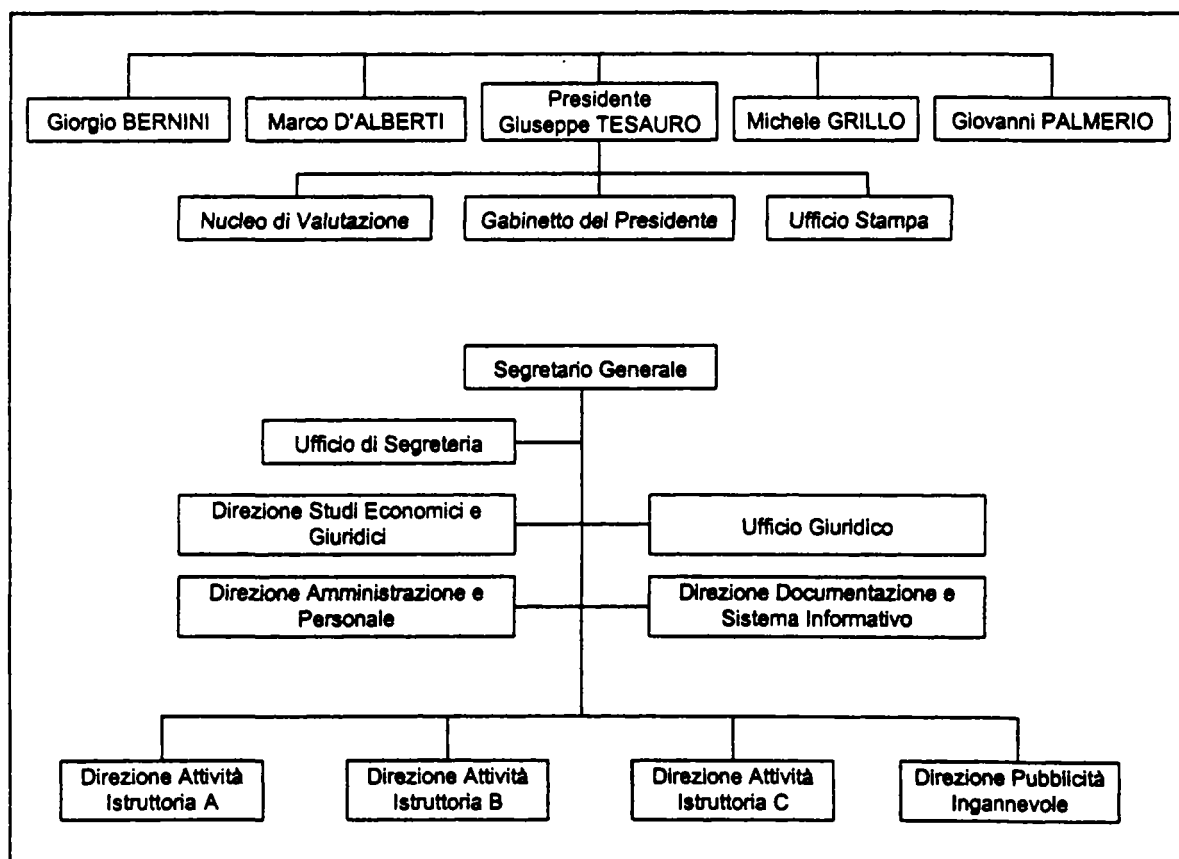
	Di ruolo		Contratto		Comando o distacco		Totale	
	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99	31-03-98	31-03-99
Dirigenti	17	15	1	1	1	1	19	17
Funzionari	56	54	11	12	1	1	68	67
Contratti di Specializzazione	-	-	13	23	-	-	13	23
Personale operativo	36	35	5	5	1	-	42	40
Personale esecutivo	9	9	1	1	-	2	10	12
Totale	118	113	31	42	3	4	152	159

La composizione del personale, per formazione ed esperienza professionale, non risulta sostanzialmente modificata rispetto all'anno precedente.

**Tavola A.2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e funzionariale
(esclusi i contratti di specializzazione) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa precedente**

Formazione				
	Giuridica	Economica	Altro	Totale
<i>Esperienze precedenti</i>				
Pubblica Amministrazione	11	4	4	19
Imprese	4	13	5	22
Università o centri di ricerca	3	25	4	32
Libera professione	6	-	1	7
Altro	10	2	1	13
Totale	34	44	15	93

L'assetto organizzativo dell'Autorità, al 31 marzo 1999, risulta così articolato:



Le principali modifiche apportate nel corso del 1998 sono state le seguenti:

- istituzione del Nucleo di valutazione (1 aprile 1998);
- trasformazione dell'Ufficio Pubblicità Ingannevole in Direzione (2 luglio 1998);
- istituzione del Collegio dei revisori (17 dicembre 1998).

La trasformazione dell'Ufficio Pubblicità Ingannevole in Direzione ha rappresentato la naturale conseguenza della crescente importanza dell'attività in questo settore e dell'accresciuto impegno in termini di risorse a esso destinate.. Con l'istituzione del Nucleo di valutazione e del Collegio dei revisori, l'Autorità si è dotata di strumenti di controllo interno in relazione alla corretta gestione delle risorse, alla regolarità e al buon andamento dell'azione amministrativa, nonché alla regolarità della gestione finanziaria.

Contratti

Nel periodo di riferimento sono stati assunti mediante pubblica selezione due funzionari con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato (al nono livello della scala stipendiale) e dieci funzionari con contratti di specializzazione nelle tematiche della concorrenza e della pubblicità ingannevole.

Praticantato

Nel corso del 1998 l'Autorità ha fortemente incentivato la possibilità di effettuare *stage* della durata massima di sei mesi da svolgersi presso i propri uffici, allo scopo di far acquisire a giovani laureati esperienze nei settori della concorrenza e della pubblicità ingannevole. Gli avvisi relativi ai requisiti per la partecipazione alle selezioni (voto di laurea non inferiore a 110/110 ed età non superiore a 28 anni, al momento della selezione) sono stati periodicamente pubblicati sul Bollettino dell'Autorità. Mediamente, si è avuta la presenza contemporanea di circa quindici tirocinanti.

Attività di formazione

Le ore di formazione erogate nel 1998 sono aumentate di circa il 30 per cento rispetto all'anno precedente. L'incremento è in parte imputabile ai corsi relativi al personale di nuova assunzione e agli *stagiaire*.

Rispetto al 1997 è da rilevare una maggiore attenzione alle tematiche specifiche della pubblicità ingannevole, con iniziative volte ad approfondire l'analisi giuridica e gli strumenti e le tecniche per la comunicazione pubblicitaria.

In continuità con l'anno precedente si sono realizzate attività di addestramento all'uso degli strumenti informativi interni, la cui continua evoluzione richiede una corrispondente attività di aggiornamento.

Fra le altre iniziative con carattere di continuità particolare rilievo ha avuto il corso, organizzato in collaborazione con la Guardia di Finanza, su "Comportamento e prassi nelle ispezioni", la cui prima edizione si è svolta nel 1997. Alle sessioni, svoltesi nel marzo 1999, ha partecipato il personale assunto dopo il 1997 e il personale della Direzione Pubblicità Ingannevole, per il quale sono state predisposte sessioni con contenuti specifici.

Codice etico

Nel 1998 e fino al 31 marzo 1999 non sono stati segnalati o rilevati casi di inosservanza del Codice etico, strumento di cui l'Autorità si è dotata sin dal 1995 per definire i principi guida del corretto comportamento di quanti operano in seno all'Autorità stessa.

I quesiti sottoposti all'esame dell'organo di garanzia non hanno proposto, nell'anno decorso, fattispecie nuove e hanno avuto per oggetto prevalentemente ipotesi di incompatibilità o di conflitto di interesse (in genere risolte nel senso che mancavano le condizioni richieste dal Codice stesso) mentre in alcune ipotesi oggetto dei quesiti è stata l'interpretazione da attribuire alla nozione del regalo d'uso o di modico valore, da intendere come omaggio puramente simbolico, in alcun modo ricollegabile a comportamenti del soggetto nello svolgimento della propria attività.

Controlli interni

Nel corso del 1998 l'Autorità ha rafforzato le proprie strutture di controllo interno, attraverso l'istituzione di un Collegio dei revisori e del Nucleo di valutazione.

I compiti attribuiti al Collegio dei revisori prevedono il riscontro degli atti della gestione finanziaria (con particolare riguardo alle procedure contrattuali), verifiche di cassa e di bilancio, pareri sul progetto di bilancio preventivo e sul rendiconto annuale, con riferimento soprattutto alla concordanza dei risultati esposti nel rendiconto con le scritture contabili e alla regolarità delle procedure di gestione.

Il Nucleo di valutazione, che opera in posizione di autonomia e risponde direttamente al Presidente, verifica la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione delle risorse, la regolarità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Tale attività viene svolta attraverso valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, nonché sulla base di un programma e di parametri del controllo determinati annualmente, anche su indicazione dell'Autorità.

Sono state individuate alcune linee prioritarie di intervento. In primo luogo si è voluto verificare che lo svolgimento delle funzioni affidate agli uffici avvenga in modo regolare, efficiente ed efficace, con un livello di qualità compatibile con le finalità dell'organizzazione. A tale riguardo è stata avviata, in collaborazione con gli uffici, un'analisi delle procedure interne che regolano l'attività dell'istituzione, per accertarsi che esse soddisfino le esigenze organizzative e per promuovere, ove ciò risulti necessario, una loro revisione.

Sotto il profilo della funzionalità organizzativa, della razionalità delle procedure e del miglior utilizzo delle risorse è stata analizzata la situazione esistente attraverso la ricostruzione dell'organizzazione degli uffici, da cui risultano le aree di competenza e le responsabilità attribuite. E' stato quindi individuato un criterio di monitoraggio delle attività (che dovrebbe diventare operativo nel corso del 1999), volto a individuare un sistema omogeneo di parametri di impiego delle risorse che consenta di valutare i risultati ottenuti, sia a livello individuale che di unità organizzativa.

I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Il 1998 è stato il primo anno di applicazione del "Protocollo di intesa" adottato il 12 dicembre 1997 tra l'Autorità e la Guardia di Finanza sulla base dell'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994). L'accordo, volto a individuare principi e modalità per assicurare il più proficuo svolgimento dell'attività di cooperazione fra le due istituzioni, ha formalizzato e sviluppato i moduli operativi già

sperimentati nell'ambito di una collaborazione avviata sin dall'entrata in vigore della legge n. 287/90, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, e 14, comma 2.

L'articolo 54 della legge comunitaria per il 1994 prevede espressamente, a livello normativo, la cooperazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza. Esso individua nell'Autorità l'organo competente a cooperare con la Commissione CE in materia di concorrenza, a provvedere all'esecuzione degli accertamenti da essa richiesti, nonché a fornire l'assistenza agli agenti della Commissione in relazione all'assolvimento dei loro compiti o all'esecuzione di accertamenti nel territorio dello Stato. In particolare, per lo svolgimento di tali incarichi, il secondo comma dell'articolo 54 dispone che l'Autorità si avvalga dei poteri istruttori di cui all'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/90 e prevede che "in caso di opposizione dell'impresa interessata e su richiesta della Commissione delle Comunità europee (l'Autorità) può richiedere l'intervento della Guardia di Finanza, che esegue gli accertamenti richiesti, con i poteri previsti dai decreti del Presidente della Repubblica 26/10/72 n. 633, e 29/9/73, n. 600 e successive modificazioni, e dalle altre norme tributarie". Inoltre, il successivo quarto comma dell'articolo dispone che l'Autorità "...nell'espletamento delle istruttorie di cui al titolo II della legge 10 ottobre 1990, n. 287, si avvale della collaborazione dei militari della Guardia di Finanza che agiscono con i poteri e con le facoltà indicati al comma 2", ovvero con i poteri previsti in materia di imposte sul valore aggiunto e sui redditi.

Il legislatore, oltre a indicare la Guardia di Finanza quale organo di collaborazione con l'Autorità, ha dunque voluto individuare, attraverso il rinvio ad altre fonti normative, anche i poteri di cui dispone la stessa Guardia di Finanza nell'ambito dei procedimenti antitrust, ossia quelli già ad essa attribuiti in materia tributaria.

Dal dettato normativo emerge, peraltro, la natura strumentale dell'attività di collaborazione della Guardia di Finanza rispetto a quella - di competenza dell'Autorità - di accertamento delle violazioni della normativa a tutela della concorrenza. In questo contesto, tenuto conto del sistema delineato dalla legge n. 287/90, le modalità operative di collaborazione individuate dalle due istituzioni risultano ispirate a un criterio di proporzionalità e gradualità dell'intervento nei confronti delle imprese, attraverso la previsione di una serie di garanzie procedurali volte a giustificare la necessità dell'utilizzo dei mezzi istruttori e a garantire l'esercizio dei diritti della difesa.

L'attività di collaborazione, di cui al richiamato testo legislativo, trova ulteriore esplicazione e richiamo negli articoli 8 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, recante le norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità. Infatti, l'articolo 8, che disciplina organicamente la fase iniziale di esercizio dei poteri istruttori, esplicita, in un'ottica di completezza e trasparenza, la possibilità per l'Autorità di avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza, prevista da altre fonti normative. Il successivo articolo 10 del regolamento, nel confermare in gran parte le disposizioni attualmente in vigore nella delicata materia degli accertamenti ispettivi, introduce, all'ottavo comma, una disposizione volta a rendere più chiaro ai destinatari l'ambito di collaborazione che l'Autorità può richiedere ai militari della Guardia di Finanza in sede di svolgimento delle ispezioni.

L'applicazione del "Protocollo d'intesa" ha consentito di consolidare le forme di collaborazione già individuate nella prassi, inducendo anche a ulteriori approfondimenti tesi ad individuare, nell'ambito delle previsioni normative, soluzioni sempre più efficaci per il migliore svolgimento delle attività istituzionali dell'Autorità. In materia di concorrenza, oltre alla collaborazione prestata in occasione della tipica attività ispettiva, un apporto fondamentale nell'attività di accertamento delle violazioni è stato fornito dalla Guardia di Finanza attraverso la rilevazione e l'elaborazione di dati ed informazioni acquisiti su tutto il territorio nazionale, in settori ritenuti di rilevante interesse da parte dell'Autorità. L'attività di acquisizione di dati ed informazioni è risultata inoltre preziosa nell'ambito delle indagini conoscitive di carattere generale.

Per quanto riguarda la pubblicità ingannevole, in più occasioni l'attività di accertamento svolta dalla Guardia di Finanza si è rivelata risolutiva per l'acquisizione degli elementi probatori necessari all'esito dei procedimenti istruttori avviati ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, nonché per la verifica dell'ottemperanza ai provvedimenti adottati dall'Autorità.

Il significativo incremento numerico dei contributi della Guardia di Finanza e la loro qualità rappresentano una tangibile testimonianza dell'impegno, nell'ambito della sempre più proficua attività di collaborazione tra le due istituzioni, a ricercare e realizzare sinergie volte ad assicurare il generalizzato rispetto delle regole concorrenziali.

Servizi informativi

Dal mese di marzo del 1998 è pienamente funzionante la procedura automatizzata per la diffusione interna dei documenti. Essa ha completamente sostituito la distribuzione della versione cartacea delle note e proposte di decisione predisposte dagli uffici, portando a un sensibile risparmio di risorse e a una migliore circolazione dei documenti.

Nella seconda metà dello stesso anno è stato avviato lo sviluppo di nuove procedure applicative, volte a rispondere all'esigenza espressa dagli uffici istruttori di poter disporre di più efficaci strumenti di programmazione delle attività procedimentali. Più specificamente, dette procedure, completate all'inizio del 1999, consentono un controllo continuativo sulle scadenze delle attività in corso e, conseguentemente, una gestione più efficiente dei carichi di lavoro del personale impegnato nei procedimenti.

Sotto il profilo documentale, tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 sono state modificate le modalità di accesso al sistema di banche dati *on line*, ora disponibili tramite Internet e con interfaccia di tipo *web*.

Infine, le modifiche sostanziali apportate al contenuto del sito Internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it>) nel febbraio del 1998 hanno prodotto i risultati attesi, in termini di aumento del numero di accessi (TAVOLA A.3). Particolarmente consistenti sono gli incrementi registrati nell'ultimo trimestre del 1998 e, soprattutto, nel primo trimestre del 1999 (circa il 45 per cento in più rispetto al trimestre precedente). Dati i soddisfacenti risultati conseguiti, è stata avviata, nei primi mesi del 1999, la revisione del sito, volta ad agevolare l'utente esterno nella ricerca delle informazioni e dei documenti. La nuova versione entrerà in funzione entro la metà del 1999.

Tavola A.3 - Servizi di informazione dell'Autorità via rete Internet
Evoluzione temporale degli accessi al sito web

	<i>numero di accessi</i>	<i>numero di messaggi</i>
I trimestre 1998	343.134	209
II trimestre 1998	363.711	158
III trimestre 1998	315.833	110
IV trimestre 1998	457.871	180
I trimestre 1999	669.979	220