

mento e di cooperazione. In particolare, gli operatori pongono in essere politiche collusive non più attraverso accordi espliciti di prezzo o di ripartizione dei mercati, ma più frequentemente attraverso il ricorso a pratiche concertate, volte a facilitare il coordinamento anticompetitivo, come lo scambio di informazioni sensibili, l'intreccio tra accordi orizzontali e intese verticali tra imprese concorrenti e i loro dettaglianti o, ancora, condotte che riguardano mercati tecnologicamente complessi, come quelli della *new economy*.

In terzo luogo, si modificano, in molti aspetti, gli assetti istituzionali all'interno dei quali l'Autorità è chiamata ad operare. Le competenze dell'Autorità sono oggi più ampie di quelle attribuitele al momento dell'entrata in vigore della legge, con innovazioni rilevanti anche nel campo delle norme che regolano la pubblicità. Al contempo, l'azione dell'Autorità a tutela e a promozione della concorrenza è rafforzata e sostenuta dalla sempre maggiore integrazione nella rete europea delle autorità di concorrenza che, anche in virtù delle riforme in corso a livello comunitario, si sta delineando anche formalmente. L'Autorità, riconoscendo che anche nell'attività prettamente nazionale di tutela della concorrenza esistono esigenze di cooperazione con analoghe istituzioni operanti negli altri paesi della Comunità, si è fatta promotrice lo scorso ottobre di un primo incontro tra i presidenti delle autorità antitrust degli Stati membri sganciato dagli obblighi comunitari, introducendo un nuovo canale di dialogo e di confronto che si sta diffondendo e sviluppando. La realizzazione di un sistema a rete europeo implica la necessità di impostazioni comuni tra istituzioni che svolgono la medesima funzione e che, pertanto, dovrebbero essere dotate di poteri analoghi. Al riguardo, la recente modifica del sistema sanzionatorio, introdotta nella normativa italiana, contribuisce a omogeneizzare ulteriormente la normativa antitrust italiana allo standard europeo.

Nonostante l'esperienza di questi anni abbia mostrato i vantaggi per i consumatori e per lo sviluppo del Paese originati dalla progressiva liberalizzazione dei mercati, in alcune circostanze istanze corporative continuano a trovare spazio anche in nuovi provvedimenti normativi, escludendo ingiustificatamente la concorrenza da importanti comparti e mercati. Spesso non è più soltanto lo Stato centrale a prescrivere e ad autorizzare. Il decentramento in corso, nel trasferire a livello nazionale il principio di sussidiarietà, che sta ormai trasformando, rafforzandola, l'Unione europea, aumenta il numero e l'importanza dei soggetti pubblici che prendono decisioni rilevanti per le imprese e per lo sviluppo economico del Paese. E' fondamentale che, soprattutto a livello regionale e locale, non vengano reintrodotti vincoli e limitazioni ormai in alcuni casi eliminati dalla legge nazionale; e che la grande trasformazione in senso concorrenziale dei servizi di pubblica utilità sia prontamente recepita dagli enti locali. L'obiettivo dell'Autorità è che le ragioni della concorrenza trovino spazio e sostanza anche in questi ambiti: le innegabili virtù democratiche del decentramento devono coniugarsi in modo coerente con i principi della concorrenza che tutti gli operatori, sia pubblici che privati, sono tenuti a rispettare.

## Tutela della concorrenza nei nuovi mercati: profili comportamentali e strutturali

Le opportunità connesse ai processi di innovazione tecnologica e l'evoluzione del quadro normativo tendono a determinare cambiamenti e trasformazioni sostanziali per quanto riguarda sia le dinamiche e gli assetti di mercato, che le strategie e i comportamenti d'impresa. Nel nostro Paese, questi processi di trasformazione hanno interessato con intensità certamente maggiore i settori economici, come quelli dei servizi di pubblica utilità, nei quali gli incentivi imprenditoriali all'efficienza e all'innovazione sono stati più a lungo e fortemente compressi dalla protezione garantita dai precedenti regimi di monopolio legale. Questa evoluzione delle strategie prevalenti è stata influenzata e indirizzata dalle caratteristiche strutturali dei mercati e, in particolare, dalla loro crescente integrazione, sia sotto il profilo merceologico che geografico, nonché dalle difficoltà di sviluppo della concorrenza in contesti in cui le posizioni dominanti continuano a rimanere consolidate.

Pur nella complessità delle dinamiche che caratterizzano i diversi mercati, questo processo evolutivo sembra tuttavia evidenziare una tendenza comune delle imprese attive nella fornitura di servizi di pubblica utilità a una generale diversificazione della propria posizione sul mercato. Nei rispettivi mercati di origine, infatti, le strategie delle imprese di pubblica utilità appaiono orientate a sfruttare, attraverso una maggiore differenziazione dei servizi e delle condizioni di offerta, i più ampi margini di autonomia e flessibilità consentiti dalle modificazioni intervenute negli assetti normativi, regolamentari e proprietari. Inoltre, alla erosione delle posizioni di rendita precedentemente assicurate dalla titolarità dei diritti esclusivi, sembra corrispondere una parallela tendenza delle imprese all'espansione dei rispettivi ambiti di attività, soprattutto in settori - come le telecomunicazioni, la radiotelevisione e l'informatica - nei quali i processi di convergenza determinati dal progresso tecnologico hanno fatto emergere nuove opportunità economiche in relazione sia all'introduzione di prodotti innovativi, sia alle possibili sinergie ed economie di gamma associate all'offerta congiunta di una pluralità di servizi di pubblica utilità.

Questi cambiamenti rappresentano in larga misura il frutto di un processo naturale di adattamento delle strategie d'impresa al nuovo contesto giuridico ed economico e in molti casi favoriscono un'evoluzione positiva dei mercati interessati verso assetti più dinamici, efficienti e concorrenziali. Al tempo stesso, essi accrescono le responsabilità e il ruolo della politica della concorrenza nell'assecondare e sostenere il processo di apertura dei mercati e nel garantire che le posizioni dominanti ancora detenute da alcune imprese

non siano indebitamente utilizzate per ostacolare, ritardare o compromettere la transizione dal monopolio alla concorrenza nei mercati liberalizzati, ovvero per indirizzare verso assetti strutturalmente non concorrenziali i nuovi mercati emergenti.

In questa prospettiva, sono soprattutto gli interventi dell'Autorità in materia di concentrazioni ad assumere aspetti e connotazioni parzialmente nuovi.

Le caratteristiche economiche e tecnologiche dei servizi di pubblica utilità liberalizzati sono tali che gli ingressi di nuovi operatori e l'associata concorrenza esercitano un effetto tanto più attenuato quanto più gli entranti rimangono dotati di scarsa incisività e poco radicati. Di conseguenza l'Autorità valuta con rigore ogni pratica che conduca a un rafforzamento del potere di mercato dell'ex monopolista, nella consapevolezza che ogni tentativo di espansione anche su mercati contigui aumenta significativamente le possibilità di ostacolare l'ingresso dei concorrenti tramite strategie escludenti sempre più complesse ed efficaci.

Nella valutazione dell'operazione di concentrazione tra Telecom Italia e Seat Pagine Gialle<sup>1</sup> l'Autorità ha ritenuto che il rafforzamento della posizione dominante di Telecom in una pluralità di mercati contigui rispetto a quelli della telefonia fissa fosse particolarmente preoccupante in considerazione della struttura verticalmente integrata della società e della facilità che, successivamente all'operazione, sarebbero stati posti in essere comportamenti abusivi escludenti i concorrenti. Si trattava di un'operazione complessa che avrebbe ricondotto sotto il controllo di Telecom, oltre che le "Pagine Gialle", la catena distributiva di prodotti per ufficio Buffetti, realizzando un'ampia integrazione tra numerose attività nei servizi di accesso a Internet. L'Autorità ha ritenuto che nei nuovi mercati del servizio di accesso a Internet, della vendita di spazi pubblicitari *on-line* e della fornitura di servizi per il commercio elettronico, essendo mercati caratterizzati da uno sviluppo della concorrenza ancora in uno stadio iniziale, un rafforzamento della posizione dominante di Telecom avrebbe significativamente ostacolato l'evoluzione futura, bloccando sul nascere le strategie di ingresso di eventuali concorrenti. L'operazione, nella configurazione originariamente prospettata, avrebbe inoltre comportato un sostanziale rafforzamento della posizione dominante di Telecom anche nei mercati più tradizionali della distribuzione di servizi di telecomunicazione e della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica.

Nel corso del procedimento Telecom e Seat hanno presentato degli impegni che l'Autorità ha ritenuto, in gran parte, sufficienti a rimuovere i potenziali effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Gli impegni proposti hanno riguardando sia cessioni delle attività da cui traeva origine il rafforza-

<sup>1</sup> Decisione *Telecom Italia-Seat Pagine Gialle*, in Bollettino n. 30/2000.

mento della posizione dominante di Telecom, sia la cessione gratuita *on-line* dell'intera banca dati degli abbonati al servizio telefonico senza alcun vincolo di utilizzo, agevolando così l'operatività dei nuovi operatori e consentendo la realizzazione di servizi sempre più innovativi a beneficio dei consumatori.

Le operazioni di concentrazione nel settore delle telecomunicazioni, soprattutto quando riguardano imprese operanti in mercati distinti, ma caratterizzati da potenziali sinergie e da future convergenze, possono determinare la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti, la cui definizione richiede complesse analisi prospettiche e la risoluzione di problematiche concorrenziali non necessariamente sulla base di elementi e informazioni tratti dall'esperienza passata. Si tratta di valutazioni molto delicate che riguardano operazioni capaci di introdurre modificazioni strutturali dei mercati e pertanto idonee ad incidere significativamente sulle loro condizioni concorrenziali. L'Autorità è consapevole della problematicità di un'analisi inevitabilmente rivolta al futuro, anche se prossimo, e, in particolare, delle difficoltà connesse alla valutazione della stabilità delle posizioni dominanti in contesti caratterizzati da un'evoluzione tecnologica particolarmente rapida. Tuttavia è anche cosciente del rischio che autorizzare operazioni in questi mercati possa condurre a consolidare ulteriormente imprese già dominanti e a ridurre strutturalmente, a svantaggio dei consumatori, il grado di concorrenza dei mercati.

Nell'operazione di concentrazione tra Seat e Cecchi Gori Communications<sup>2</sup>, l'obiettivo perseguito dal gruppo Telecom, cui Seat appartiene, era l'integrazione della propria offerta di prodotti e servizi di telecomunicazioni con l'esercizio di due emittenti televisive in chiaro, TMC e TMC2. Nel considerare gli effetti dell'operazione, l'Autorità ha valutato con attenzione le condizioni concorrenziali prevalenti nei mercati innovativi della convergenza tra telecomunicazioni e televisioni. Si tratta di mercati ancora in una fase di sviluppo molto iniziale, ma nei quali la costituzione di posizioni dominanti già appare in grado di condizionare in maniera significativa l'evoluzione futura. Inoltre, l'operazione rischiava di rafforzare la posizione dominante del gruppo Telecom nei mercati più tradizionali della raccolta pubblicitaria, sia pure differenziati in relazione al mezzo utilizzato per veicolare il messaggio.

In questo contesto, l'impossibilità per i concorrenti di accedere alle infrastrutture civili realizzate da Telecom e predisporre così una propria rete alternativa in tempi sufficientemente rapidi avrebbe rappresentato un significativo ostacolo alla concorrenza nei nuovi mercati della fornitura di servizi interattivi e multimediali, determinando la creazione di una posizione dominante a vantaggio di Telecom, unico operatore in grado di entrare tempestivamente in tutti i nuovi mercati, di fornire i contenuti multimediali che richiedono la disponibilità di una ampia banda trasmissiva e, al contempo, di incrementare la raccolta pubblicitaria sui propri mezzi.

<sup>2</sup> Decisione *Seat Pagine Gialle-Cecchi Gori Communications*, in Bollettino n. 3/2001.

L'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione sottoponendola ad alcune misure volte a impedire che le individuate restrizioni concorrenziali si realizzassero. In particolare l'Autorità, stabilendo il diritto degli operatori concorrenti di Telecom di accedere all'infrastruttura civile per la posa di cavi in fibra ottica, ha favorito l'emergere di una concorrenza tra reti di telecomunicazione al fine di evitare che, nei nuovi mercati della multimedialità, l'innovazione e la differenziazione del prodotto fossero ingiustificatamente e abusivamente limitate a danno dei consumatori dal potere di mercato esercitato dall'impresa dominante.

Con argomentazioni in parte analoghe, l'Autorità ha assoggettato a incisive misure strutturali l'autorizzazione concessa a Enel di acquisire Infostrada<sup>3</sup>, società operante nella fornitura di servizi di telecomunicazione. L'operazione era stata originariamente comunicata alla Commissione europea in quanto operazione di dimensione comunitaria e perciò rientrante nell'ambito di applicazione del Regolamento comunitario in materia di controllo delle concentrazioni<sup>4</sup>. Su formale richiesta dell'Autorità, la Commissione ha disposto il rinvio dell'operazione all'autorità nazionale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento comunitario, ai fini di una valutazione dei possibili effetti della concentrazione sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei.

Nel considerare i possibili effetti dell'operazione, l'Autorità ha attentamente valutato la sussistenza di una stretta relazione di dipendenza economica tra il mercato della fornitura di energia elettrica all'utenza liberalizzata e quello della generazione elettrica, entrambi mercati in cui il gruppo Enel detiene una posizione dominante. Per quanto riguarda, in particolare, il mercato della generazione dell'energia elettrica, l'Autorità ha considerato che Enel avrebbe potuto stabilire il prezzo all'ingrosso di energia elettrica in maniera del tutto indipendente, anche successivamente alla dismissione delle tre Genco e per un periodo di tempo significativo. Gli effetti dell'operazione sono stati valutati anche nella prospettiva del prossimo incremento del numero di clienti idonei (fino a circa il 60% della domanda totale), in larghissima parte piccole utenze industriali e commerciali già da anni servite dal gruppo Enel e prive della capacità di mettere in atto politiche di acquisto di energia elettrica particolarmente sofisticate.

In questo quadro, il rilievo concorrenziale dell'acquisizione di Infostrada da parte di Enel, e dunque il rafforzamento della posizione dominante detenuta da Enel Trade nel mercato rilevante della fornitura di energia

<sup>3</sup> Decisione *Enel-France Telecom/New Wind*, in Bollettino n. 8/2001.

<sup>4</sup> Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 395/1 del 30 dicembre 1989, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

elettrica ai clienti idonei, è stato apprezzato dall'Autorità alla luce della strategia cosiddetta *multi-utility* di diversificazione del gruppo Enel, consistente nell'offerta congiunta di servizi di pubblica utilità ad un vasto insieme di clienti. L'Autorità ha verificato, in particolare, gli effetti concorrenziali associati all'intenzione del gruppo Enel di adottare la strategia "*multi-utility*" in coincidenza con la fase di liberalizzazione del mercato elettrico, intenzione esplicitata ripetutamente, in una serie di dichiarazioni ufficiali, fornite dalla stessa Enel agli investitori e agli azionisti, in merito alla volontà di proseguire la diversificazione in settori capaci di creare valore alla condivisione di costi e fidelizzazione della clientela<sup>5</sup>.

L'Autorità ha ritenuto l'operazione di acquisizione di Infostrada idonea a rafforzare la posizione dominante detenuta da Enel sul mercato della fornitura di energia elettrica ai clienti idonei e tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza in questo stesso mercato. I clienti di Infostrada rappresentano infatti una quota consistente dei soggetti che, al più tardi a partire dall'aprile 2003, potranno liberamente scegliere il proprio fornitore di energia elettrica. La concentrazione permetterà pertanto a Enel di consolidare il proprio portafoglio clienti, consentendole di utilizzare i vantaggi connessi alla gestione e all'offerta congiunta di servizi di elettricità e di telecomunicazione per la fidelizzazione di una quota significativa dell'utenza elettrica in procinto di divenire idonea. Inoltre, una simile strategia non potrebbe essere efficacemente contrastata mediante l'adozione di analoghe politiche commerciali da parte dei concorrenti di Enel, i quali, in ragione del grado di controllo esercitabile da Enel sui prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica, non potrebbero approvvigionarsi a condizioni sufficientemente concorrenziali e non sarebbero quindi in grado di replicare i vantaggi competitivi derivanti per Enel dall'acquisizione di Infostrada.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha pertanto autorizzato l'operazione di concentrazione prescrivendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, la cessione, da parte di Enel, di almeno 5.500 MW della propria capacità di generazione, nel rispetto di stringenti vincoli di natura temporale e qualitativa. La dismissione mirata di capacità di generazione è tale da ridurre significativamente il potere di mercato di Enel proprio nei momenti della giornata in cui la domanda di energia elettrica è particolarmente intensa, consentendo in tal modo ai suoi concorrenti di perseguire una effettiva strategia *multi-utility* in un contesto di mercato tale da consentire un acceso confronto concorrenziale.

---

<sup>5</sup> In particolare la strategia di Enel ha mirato a conseguire alcuni vantaggi competitivi quali l'ampia copertura del mercato italiano, l'alto grado di riconoscibilità del proprio marchio, nonché le economie di scala raggiungibili sia mediante la gestione congiunta di una vasta gamma di attività connesse, sia mediante una condivisione degli uffici amministrativi, delle spese di pubblicità e di parte dei costi operativi.

## Gli accordi tra imprese concorrenti e le restrizioni della concorrenza

---

Gli accordi tra imprese concorrenti volti a fissare i prezzi di vendita o a ripartire i mercati sono ovunque, e senza discussione, considerati una gravissima violazione della normativa antitrust. Con queste condotte le imprese si appropriano indebitamente di profitti che non trovano la loro origine in una maggiore efficienza o in una maggiore appetibilità dei prodotti da esse offerti, ma sono la conseguenza diretta e immediata dell'artificiale e concordata restrizione della concorrenza. Proprio per questa ragione, lo *Sherman Act* americano considera gli accordi di fissazione dei prezzi e di ripartizione dei mercati come violazioni di natura penale e punibili, in alcuni casi, con la detenzione dei responsabili.

I cartelli sono vietati per il loro stesso oggetto e non è necessario verificarne gli effetti. Essi rappresentano una violazione della normativa antitrust indipendentemente dalla ragionevolezza o meno del livello effettivo di prezzi a cui essi conducono. Infatti, non c'è una finalità di efficienza per talune fattispecie di coordinamento operativo delle imprese, ma solo la volontà di mantenere prezzi più elevati di quelli concorrenziali. La gravità di tali tipologie di accordi rimane invariata anche in presenza di una qualche forma di concorrenza residua. Per esempio, le imprese potrebbero accordarsi per fissare i prezzi di vendita, ma rimanere libere di stabilire i livelli produttivi, di innovare migliorando la qualità o differenziando le caratteristiche del prodotto. In tali circostanze, le restrizioni sulla concorrenza di prezzo, in considerazione della riduzione del rischio d'impresa che esse comunque determinano, indeboliscono significativamente la propensione delle imprese a competere, realizzando e mantenendo un contesto di mercato comunque caratterizzato, a svantaggio dei consumatori, da prezzi più elevati e da un assortimento di prodotti assai meno differenziato.

### *LE PRATICHE FACILITANTI*

Oltre ai casi in cui le imprese cooperano al fine di coordinare direttamente il processo di formazione dei prezzi, molto frequentemente esse adottano condotte che possono facilitare il mantenimento o il raggiungimento di equilibri collusivi. In tali circostanze, se la pratica si realizza in un contesto di mercato favorevole alla collusione, se comprende la larga maggioranza dei concorrenti e se è possibile escludere effetti netti benefici di natura pro-concorrenziale, essa è da considerarsi restrittiva. Ciò implica che, a differenza delle condotte che incidono direttamente sui prezzi o sulle quantità prodotte, la restrittività dei comportamenti tra imprese volti a facilitare la collusione deve essere valutata caso per caso.

La condivisione tra imprese concorrenti di informazioni dettagliate e confidenziali, ad esempio, può rendere più agevole e così favorire il raggiungimento di un accordo sui possibili aumenti dei prezzi o su restrizioni della produzione. Analogamente la diffusa presenza di accordi verticali tra imprese concorrenti e i loro dettaglianti può contribuire ad accentuare il mantenimento di un contesto collusivo, soprattutto quando questi accordi sono finalizzati a stabilizzare il prezzo finale di vendita. Queste pratiche garantiscono la trasparenza del mercato e rendono immediatamente identificabile ogni comportamento deviante.

Nel corso del 2000 l'Autorità ha, per due volte, affrontato la questione dell'impatto anticoncorrenziale delle pratiche facilitanti, peraltro in settori assai importanti per l'economia nazionale come le assicurazioni e la distribuzione di carburanti. In entrambi i casi, si è riscontrato che tali pratiche favorivano il mantenimento di un contesto collusivo caratterizzato, a danno dei consumatori, da un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali.

All'indomani della liberalizzazione tariffaria nel ramo RC Auto le imprese assicuratrici hanno escogitato sofisticati artifici collusivi per realizzare l'obiettivo di un capillare scambio di dettagliate informazioni sulle rispettive politiche di prezzo; ciò ha portato ad aumenti periodici e generalizzati delle tariffe applicate per ciascun profilo tariffario, che in sei anni sono in media più che raddoppiate, mentre le quote di mercato delle singole imprese sono rimaste sostanzialmente stabili. La pratica facilitante è stata realizzata mediante il ricorso a una società esterna di consulenza, che fungeva da catalizzatore per l'immediata ricezione, da parte delle compagnie partecipanti, di tutte le informazioni sulle tariffe, gli sconti, le modalità di assunzione, le condizioni contrattuali, gli incassi e i sinistri delle concorrenti. L'informazione scambiata si estendeva anche alle previsioni di ciascuna impresa in ordine all'evoluzione futura delle variabili-chiave per la costruzione delle tariffe: ciò in proiezione anche prospettica, sì da costituire efficace strumento per verificare la reazione delle imprese concorrenti agli attuati incrementi tariffari e riscontrare la conformazione delle concorrenti alle proprie iniziative incrementative delle tariffe, conseguendo, così, la certezza per programmare, dopo il necessario periodo di riallineamento, un'ulteriore iniziativa incrementativa. Si è verificata, in tal modo, l'accentuata frequenza, con cadenza perfino trimestrale, degli incrementi delle tariffe, senza che ciò abbia inciso significativamente sulla rispettiva posizione del mercato.

E' ben vero che il regolamento di esenzione settoriale n. 3932/1992<sup>6</sup> della Commissione europea consente la collaborazione tra imprese assicurative, ma esclusivamente ai fini della elaborazione statistica per il calcolo del

<sup>6</sup> Regolamento (CEE) n. 3932/92 della Commissione, del 21 dicembre 1992, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, in GUCE L 398/7 del 31 dicembre 1992.



premio puro; sono invece considerati restrittivi gli scambi di informazioni afferenti le variabili che influenzano il livello dei premi commerciali da applicarsi ai contraenti. Più in generale, lo scambio di informazioni tra imprese concorrenti può contribuire ad accrescere l'efficienza del mercato quando ha come contenuto le variabili "fondamentali" del mercato, cioè i dati di costo e di domanda comuni a tutte le imprese (questo è, appunto, con riferimento alle assicurazioni, il caso dei dati che stanno alla base del calcolo del premio puro). Nessun dubbio, tuttavia, circa gli effetti anticompetitivi sul mercato degli scambi di informazioni che hanno come contenuto le variabili strategiche di scelta delle imprese, come i prezzi e le altre condizioni contrattuali.

Una seconda questione rilevante per la valutazione degli scambi di informazione è relativa al tipo di trasparenza che si realizza sul mercato. In generale, la trasparenza può essere benefica per la concorrenza se è rivolta ai consumatori, poiché ne affina le capacità di scelta e la tempestività delle reazioni a variazioni delle condizioni di offerta dei singoli produttori. In tal caso, i benefici attesi possono essere maggiori degli effetti collusivi che la stessa trasparenza tra i produttori genera sul funzionamento del mercato. Ma quando la trasparenza è *solo* trasparenza tra i produttori, senza beneficio per i consumatori, l'unico effetto possibile è quello, negativo per la concorrenza e l'efficienza, di cementare i comportamenti collusivi. Quest'ultima circostanza si è realizzata pienamente nel caso dello scambio di informazioni tra imprese di assicurazione, rafforzando l'illiceità del coordinamento. Di tale illiceità le imprese erano ben consapevoli, tant'è vero che il loro nominativo era criptato dalla società di consulenza, ma naturalmente decifrabile dalle compagnie, taluna delle quali ha anche tentato di occultare la sua partecipazione ai diversi Osservatori.

Allo scambio di informazioni si è accompagnata, per numerose imprese, un'ulteriore pratica concordata che ha trovato riscontro nei generalizzati rifiuti a contrarre polizze per la copertura dei rischi incendio e furto di autovetture anche nuove, qualora il richiedente non avesse già, o contestualmente, stipulato, presso la stessa agenzia, la polizza RC Auto. Tale rifiuto generalizzato non può trovare plausibile giustificazione in criteri di prudenza assuntiva poiché l'esposizione al rischio che l'auto sia rubata o che subisca un incendio prescinde dalla cautela dell'assicurato nella guida del veicolo o al rischio che l'assicurato provochi incidenti. Attesa la non omogeneità dei rischi, la pratica rivela la comune volontà delle imprese di isolare il ramo incendio e furto dalla concorrenza, separandone così, per ciascuna impresa, il mercato, in virtù dell'artificioso abbinamento con il ramo RC Auto.

L'istruttoria sull'intesa tra le imprese assicurative<sup>7</sup> ha messo in luce le gravi ricadute, in termini di efficienza, rese possibili dall'assetto collusivo del settore. Essa ha rivelato l'unicità della situazione assicurativa italiana nel con-

<sup>7</sup> Decisione *RC Auto*, in Bollettino n. 30/2000.

testo europeo, con livelli dei premi eccezionalmente alti, ai quali si sono contrapposti costi anch'essi eccezionalmente alti e talvolta perfino superiori, con esiti contabili negativi. Ma le perdite gestionali evidenziate da numerose imprese non possono in alcun modo essere addotte a prova di assenza di collusione. Al contrario, l'insieme degli elementi emersi dall'istruttoria suggerisce come l'ambiente collusivo sia proprio la principale fonte di inefficienza. Particolarmente illuminante, a questo proposito, è la circostanza che l'eccezionale crescita dei costi delle imprese, nella seconda parte dello scorso decennio, ha interessato *in pari misura* non solo gli esborsi per i sinistri, ma anche gli stessi costi di gestione. Se, infatti, gli esborsi per i sinistri - che pure sono legati alle politiche assicurative delle imprese e alla loro capacità di controllare i rischi assunti, attraverso il controllo dei fenomeni di *moral hazard* e di *adverse selection* - sono condizionati almeno in parte da fattori esogeni alle scelte imprenditoriali, a queste ultime devono essere interamente ricondotti i costi di gestione.

La riconduzione del settore ad effettiva concorrenza, con il ridimensionamento dei premi ai livelli europei, presuppone un contesto di mercato concorrenziale nel quale le compagnie siano adeguatamente incentivate a ridurre le inefficienze che comportano elevati oneri di assunzione e di gestione. A tale contesto può contribuire il ricorso ai più evoluti strumenti di tecnica informativa, associati alla massima trasparenza e possibilità di confronto per il consumatore; la possibilità di correlare la tariffa al guidatore e non all'autovettura, in coerenza con una più equa e moderna politica di assunzione e di controllo dei rischi; lo sviluppo di un assetto distributivo nel quale abbia un ruolo di rilievo la figura del *broker*, cioè di un soggetto la cui professionalità si manifesterebbe proprio nella capacità di selezionare, nell'interesse del consumatore, le tariffe più convenienti.

Nella distribuzione dei carburanti<sup>8</sup> l'accordo collusivo tra le società petrolifere aveva ad oggetto una pratica facilitante consistente nella diffusa presenza di schemi comuni alle diverse compagnie per la fissazione del prezzo finale al dettaglio. Le società petrolifere avevano infatti concordato tra di loro una struttura di contratti comuni per la fissazione dei prezzi di trasferimento dei carburanti ai distributori. La struttura dei contratti era, in particolare, incentrata su sconti legati inversamente ai quantitativi di carburante venduto ai distributori, fornendo in tal modo a questi ultimi un forte incentivo a praticare al pubblico il prezzo consigliato dai petrolieri.

In un settore nel quale il prezzo finale al consumatore era formalmente sottratto al controllo dei - pochi - produttori e affidato alle decisioni commerciali di una grande molteplicità di distributori (ca. 24.000), le società petrolifere recuperavano la capacità di controllo reciproco delle rispettive politiche di prezzo, incentivando una drastica riduzione della dispersione dei prezzi

<sup>8</sup> Decisione *Accordi per la fornitura di carburanti*, in Bollettino n. 22/2000.

finali. Le compagnie petrolifere hanno così trasformato la pratica del prezzo consigliato in un sistema di fissazione verticale del prezzo che, peraltro, la liberalizzazione dei prezzi aveva inteso eliminare.

La valenza anticompetitiva della fissazione verticale del prezzo di vendita consiste nella capacità di accrescere sensibilmente la trasparenza tra i produttori, rendendo nota ogni devianza in mercati caratterizzati da numerosissime transazioni di modesta entità in cui, senza questa condotta, la trasparenza sarebbe praticamente impossibile. Per tale ragione il comportamento delle compagnie petrolifere ha costituito una violazione grave della normativa antitrust, anche in considerazione del numero e dell'importanza economica delle società coinvolte, oltreché delle caratteristiche del mercato.

La permanenza in questo mercato di assetti regolamentari invadenti in termini di localizzazioni, orari, assortimenti merceologici che i distributori sono autorizzati a detenere e, soprattutto, l'assenza di condizioni atte a favorire nuovi ingressi hanno facilitato il ricorso a pratiche collusive da parte delle società petrolifere. Dal punto di vista della riforma del settore sono urgenti scelte che non si limitino a liberalizzare il comportamento delle sole imprese già presenti nel mercato, ma che siano atte ad aprire realmente gli accessi a nuovi concorrenti; la vera concorrenza viene infatti soprattutto dai nuovi entranti, da coloro cioè che sfidano gli equilibri esistenti per incrementare la propria presenza sul mercato e, così facendo, avvantaggiano i consumatori con prezzi più bassi e con modalità distributive più attraenti.

#### *ACCORDI ORIZZONTALI TRA IMPRESE E MERCATI REGOLAMENTATI*

In quest'ultimo anno, l'impegno dell'Autorità nella repressione degli accordi orizzontali tra imprese è significativamente aumentato, sia in termini di numero di casi che di importanza e rilievo dei settori e delle problematiche affrontate. Oltre che nelle assicurazioni e nella distribuzione dei carburanti, l'Autorità ha identificato la presenza di numerosi accordi volti a ridurre la concorrenza in mercati diffusamente regolamentati, come il settore farmaceutico e i servizi professionali. Pur nella diversità dei settori coinvolti e delle pratiche censurate, i comportamenti delle imprese presentavano una finalità uniforme: impedire tramite accordi orizzontali che i consumatori traessero benefici dall'operare della poca concorrenza che la regolamentazione consentiva.

Con riferimento all'industria farmaceutica e, in particolare, nel mercato dei mezzi di contrasto non ionici (un prodotto per uso radiologico), l'Autorità è intervenuta per impedire che le imprese si accordassero per eliminare la concorrenza nell'acquisto di questi prodotti da parte delle aziende sanitarie locali<sup>9</sup>. L'Autorità ha infatti accertato che le imprese produttrici, pur avendo costi di produzione assai differenziati, avevano allineato i prezzi di riferi-

<sup>9</sup> Decisione *Bracco-Byk Gulden Italia-Farmades-Nycomed Amersham Sorin-Schering*, in Bollettino n. 47/2000.

mento delle proprie offerte per la vendita alle strutture sanitarie pubbliche al livello più elevato che la normativa consentiva. Peraltro questo allineamento dei prezzi di offerta era accompagnato da una diffusa pratica di ripartizione dei lotti di gara fra imprese concorrenti, da un esteso coordinamento in relazione allo svolgimento dell'attività informativa e promozionale, da un ampio scambio di informazioni in merito alle quantità vendute che riguardava sia dati individuali d'impresa che dati aggregati.

La pratica concordata ha avuto come conseguenza una significativa alterazione dei meccanismi di gara predisposti dalle aziende sanitarie, influenzando la stessa scelta della procedura di acquisto da adottare. In molte circostanze, le aziende sanitarie e ospedaliere hanno rinunciato a bandire la gara visto che, come conseguenza del coordinamento fra le imprese, essa non avrebbe condotto ad alcun vantaggio economico rispetto alla trattativa privata, ma solo a oneri aggiuntivi. In tal modo, le imprese hanno potuto perseguire l'obiettivo di orientare la domanda delle aziende sanitarie locali soltanto ed esclusivamente attraverso l'attività informativa e promozionale, eliminando ogni forma di concorrenza di prezzo. Proprio per questo motivo le condotte delle imprese sono state considerate particolarmente gravi dall'Autorità, con conseguente comminazione di sanzioni pecuniarie.

Anche nel mondo delle professioni continua a permanere un diffuso, ma ingiustificato, malessere nei confronti del mercato e della concorrenza. L'Autorità, in questi anni, si è fatta promotrice di un significativo ampliamento dell'operare dei meccanismi concorrenziali nelle professioni. I suoi interventi sono generalmente stati accolti con diffidenza dai professionisti, come se una maggiore apertura alla concorrenza implicasse il superamento, o addirittura l'abolizione, del sistema degli ordini. In realtà, mercato e concorrenza non mettono in discussione il riconoscimento del valore e della specificità delle attività professionali, né sono in contrasto con il mantenimento degli ordini professionali al fine della tutela di importanti interessi generali. Mercato e concorrenza contribuiscono all'efficienza del sistema, senza mettere in discussione la necessità o l'opportunità del fondamento fiduciario nel rapporto tra professionista e cliente.

In mercati caratterizzati da un siffatto contesto regolamentare, in cui la concorrenza è comunque normativamente ristretta, l'Autorità è particolarmente attenta a che gli ambiti concorrenziali non vengano ulteriormente compromessi da comportamenti restrittivi che vanno al di là di quanto già previsto. Un esempio di tale attenzione è costituito dall'istruttoria, conclusa nel corso del 2000, nei confronti dell'Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri<sup>10</sup>. Quella del medico è una professione che certamente deve essere tutelata da una regolamentazione rigorosa in termini di accessi e di qualità delle prestazioni: ciò non può e non deve implicare, tuttavia, che ogni forma di concorrenza debba esse-

<sup>10</sup> Decisione *Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri*, in Bollettino n. 39/2000.

re per ciò stesso impedita. Nella specie, l'Autorità ha ritenuto che la Federazione nazionale dei medici chirurghi e odontoiatri, assecondata in questo dall'azione di molti ordini e associazioni provinciali, avesse violato le disposizioni in materia di intese restrittive della concorrenza, imponendo ai propri iscritti, che avessero voluto stipulare convenzioni con enti mutualistici, condizioni tali da non consentire agli enti stessi la possibilità di scelta del numero e della tipologia dei professionisti meglio in grado di soddisfare la domanda dei beneficiari e, fino al 1997, da eliminare ogni possibilità di concorrenza di prezzo.

Nella stessa prospettiva, di non consentire l'eliminazione degli spazi residui di concorrenza in settori soggetti a una regolamentazione diffusa, l'Autorità ha avviato due istruttorie tese a verificare, la prima, l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nella vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie<sup>11</sup>, la seconda, nei confronti di alcuni ordini provinciali degli ingegneri e architetti del Veneto e del Consiglio Nazionale degli Architetti<sup>12</sup>, al fine di verificare se alcuni atti e delibere di tali soggetti siano idonei a restringere la concorrenza di prezzo tra gli architetti e gli ingegneri iscritti agli albi, vincolandoli ad adottare comportamenti di prezzo meno favorevoli all'acquirente rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente.

## La tutela della concorrenza negli altri settori

La disaggregazione settoriale dei procedimenti per abuso di posizione dominante conclusi negli ultimi anni registra una forte concentrazione nelle telecomunicazioni, settore questo dove da più tempo è iniziata la liberalizzazione e dove le opportunità di concorrenza sono state finora maggiori. Tuttavia anche negli altri settori soggetti a significativi interventi di liberalizzazione - dai servizi aeroportuali all'energia elettrica, ai trasporti ferroviari - l'Autorità ha riscontrato comportamenti abusivi degli ex monopolisti legali volti a impedire od ostacolare l'ingresso di concorrenti. Ciò è una dimostrazione implicita del rilievo e dell'importanza che potrebbero avere le misure di riassetto proprietario, al fine di attenuare o addirittura eliminare gli incentivi delle imprese verticalmente integrate ad abusare della loro posizione dominante per ostacolare l'ingresso dei nuovi operatori.

<sup>11</sup> Provvedimento di avvio di istruttoria *Selea/Ordine dei Farmacisti*, in Bollettino n. 28/2000.

<sup>12</sup> Provvedimento di avvio di istruttoria *Federazioni regionali Ordini Architetti e Ingegneri del Veneto*, in Bollettino n. 1-2/2001.

Nel settore aeroportuale, il recepimento della direttiva comunitaria 96/67/CE ha esplicitamente introdotto l'obbligo, per gli aeroporti di più grande dimensione, di consentire l'ingresso di altri due operatori nel mercato dei servizi di assistenza a terra. In questo contesto di parziale liberalizzazione, la società Aeroporti di Roma aveva individuato un sistema di sconti sui compensi, da percepire in relazione ai servizi di assistenza a terra forniti, che scoraggiava i vettori aerei suoi clienti a cambiare fornitore, scegliendo uno dei due nuovi entranti. Tenuto conto della circostanza che questo sistema di sconti non era stato ancora messo in pratica e che, nel corso del procedimento, esso era stato formalmente abbandonato, l'Autorità ha ritenuto che Aeroporti di Roma non avesse, per tale profilo, violato le norme sulla concorrenza<sup>13</sup>. Per contro, nello stesso procedimento, l'Autorità ha accertato la sussistenza di un abuso di posizione dominante, da parte di Aeroporti di Roma, consistente nell'impedire a un vettore aereo il diritto, attraverso una società controllata, di autoproduzione dei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento degli aeromobili.

Analoghi comportamenti ostacolanti lo sviluppo della concorrenza sono stati riscontrati nel mercato dei servizi di televisione a pagamento dove Telepiù, per molti anni l'unico operatore del settore, continua a detenere, con una quota di mercato superiore all'80%, una posizione largamente dominante<sup>14</sup>. Si tratta di un mercato dove la disponibilità di diffusi diritti esclusivi di sfruttamento può condurre a una permanente posizione di dominanza soprattutto se associata a programmi di traino, come gli incontri del campionato di calcio. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che una durata contrattuale particolarmente lunga e la diffusa presenza di diritti di prelazione alla scadenza erano suscettibili di determinare un abusivo innalzamento degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, proprio nel momento in cui si stavano creando le condizioni per l'avvio di una concorrenza effettiva.

L'obiettivo di mantenere sufficientemente concorrenziali mercati nuovi o appena liberalizzati ha costituito il fondamento della decisione dell'Autorità di considerare abusivi taluni comportamenti di Telecom Italia nel mercato dei servizi di raccolta delle chiamate destinate alle reti di telecomunicazione fisse e in quello dell'offerta di reti di telecomunicazione ai fornitori di servizi di accesso a Internet in concorrenza con la stessa Telecom Italia<sup>15</sup>. L'istruttoria era stata avviata a seguito di alcune denunce delle società Tiscali e Albacom, le quali sostenevano che Telecom Italia aveva loro imposto condizioni economiche penalizzanti nella definizione dei rispettivi contratti di interconnessione inversa. Nel corso del procedimento, Telecom Italia ha presentato una serie di impegni che l'Autorità ha considerato idonei a rimuovere gli accertati effetti abusivi.

13 Decisione *Aeroporti di Roma-Tariffe del groundhandling*, in Bollettino n. 38/2000.

14 Decisione *Stream-Telepiù*, in Bollettino n. 23/2000.

15 Decisione *Tiscali/Albacom-Telecom Italia*, in Bollettino n. 28/2000.

Si tratta di comportamenti che presentano profili anticoncorrenziali particolarmente gravi perché volti a consolidare, in un contesto di mercato liberalizzato, posizioni dominanti detenute dalle imprese precedentemente titolari di diritti speciali ed esclusivi. La caratteristica principale dei casi affrontati è che l'abuso trae origine dal tentativo dell'impresa dominante di ridurre l'incentivo a competere dei concorrenti, soprattutto tramite la predisposizione di schemi contrattuali che avvantaggiano solo l'impresa dominante.

Nella stessa prospettiva va inquadrato il procedimento in corso volto ad accertare la sussistenza di comportamenti abusivi da parte dell'ex monopolista, consistenti nello sfruttamento della propria disponibilità esclusiva della parte distributiva della rete pubblica commutata attraverso la commercializzazione dei servizi di accesso a Internet e di trasmissione dati con tecnologia ADSL, x-DSL e SDH all'utenza finale, senza consentire ai concorrenti la possibilità di formulare offerte concorrenziali sui relativi mercati<sup>16</sup>.

Anche nel settore del trasporto aereo, in cui pure la liberalizzazione è pienamente operativa a livello comunitario dal 1997, i risultati non sono soddisfacenti, anche in ragione della debolezza della concorrenza. I procedimenti in corso nei confronti di Alitalia, aventi ad oggetto gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie di viaggio (ASSOVIAGGI-ALITALIA<sup>17</sup>) e i prezzi praticati su una tratta nazionale (VERALDI-ALITALIA<sup>18</sup>) confermano, rispettivamente, la centralità del controllo della rete di distribuzione per i vettori e la scarsa trasparenza che contraddistingue le tariffe aeree.

Nell'attività di controllo delle operazioni di concentrazione l'Autorità ha recentemente fatto ricorso alla nozione di posizione dominante collettiva sviluppata dalla Commissione europea fin dal 1992 e confermata da ormai numerose decisioni del giudice comunitario. In particolare, nell'avvio dell'istruttoria nei confronti di Parmalat per l'acquisizione della società Carnini, progetto poi non più realizzato, probabilmente a seguito dei rilievi formulati dall'Autorità<sup>19</sup>, e, più recentemente, nell'avvio dell'istruttoria per l'acquisizione della Centrale del Latte di Vicenza da parte di Granarolo, l'Autorità ha sostenuto che le operazioni notificate potevano condurre a una strutturale riduzione del grado di concorrenza nel mercato, conseguita tramite la costituzione di una posizione dominante collettiva<sup>20</sup>. Valutare un'operazione di concentrazione non più con riferimento alla sola posizione dominante singola, ma basandosi su un'analisi delle dinamiche complessive del mercato successive all'operazione, favorisce un controllo preventivo del potere di mercato delle

16 Provvedimento di avvio di istruttoria *Infostrada/Telecom Italia-Tecnologia ADSL*, in Bollettino n. 46/1999.

17 Provvedimento di avvio di istruttoria *Assoviaggi-Alitalia*, in Bollettino n. 25/2000.

18 Provvedimento di avvio di istruttoria *Veraldi-Alitalia*, in Bollettino n. 26/2000.

19 Provvedimento di avvio di istruttoria *Parmalat-Carnini*, in Bollettino n. 3/2001.

20 Provvedimento di avvio di istruttoria *Granarolo-Centrale del Latte di Vicenza*, in Bollettino n. 12/2001.

imprese più attento alle condizioni strutturali complessivamente prevalenti e all'influenza che l'operazione esercita sugli incentivi a competere dei principali operatori.

Un rilievo a parte merita la distribuzione commerciale, dove è stato assai profondo il cambiamento dei modelli di consumo della popolazione e si è assistito a un ampio processo di liberalizzazione, che ha riguardato soprattutto gli esercizi caratterizzati dalle dimensioni più piccole, ormai praticamente liberi nelle loro decisioni di localizzazione e di assortimento. Per le medie e grandi superfici invece, la legge prevede una serie di controlli da parte delle Regioni soprattutto in correlazione alla programmazione urbanistica. In realtà, molte Regioni hanno dato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che frequentemente introduce vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato degli esercizi di dimensione più grande. Come conseguenza di queste politiche, in molte regioni gli ingressi di nuove imprese, soprattutto nei segmenti degli ipermercati, sono possibili solo tramite acquisizioni di operatori esistenti e accorpamenti delle relative licenze. Le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori rendono quindi necessario un attento controllo volto a impedire che, tramite le concentrazioni, vengano costituite o rafforzate posizioni dominanti a livello locale.

Soprattutto nel Mezzogiorno, dove la realizzazione di esercizi commerciali della distribuzione moderna registra un ritmo meno accentuato e dove pertanto la struttura dei relativi mercati è meno articolata, le operazioni di concentrazione, essendo appunto associate a un sostanziale blocco nella realizzazione di nuovi esercizi, presentano una probabilità maggiore di condurre alla costituzione e al rafforzamento di una posizione dominante. Nel corso del periodo di riferimento, in due casi, l'Autorità ha aperto un'istruttoria in relazione alla possibilità che nel Mezzogiorno venisse creata o rafforzata una posizione dominante nei mercati locali degli ipermercati. Nell'acquisizione di Ce.Dis. da parte del consorzio Ce.Di.Puglia l'operazione, che come inizialmente notificata era suscettibile di creare una posizione dominante nel mercato degli ipermercati della provincia di Lecce, è stata autorizzata a seguito dell'impegno di Ce.Di.Puglia di cedere punti vendita per una quota di mercato sufficiente a garantire condizioni di concorrenza effettiva<sup>21</sup>. Viceversa, l'acquisizione di Iperpiù da parte di Sviluppo Commerciale, che avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante nel mercato degli ipermercati dell'area di Cosenza, è stata vietata<sup>22</sup>.

Sempre nel settore della distribuzione commerciale, l'Autorità ha invece autorizzato in deroga fino al 31 dicembre 2004, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, un accordo tra Coop Italia e Conad volto alla costituzione di un'im-

21 Decisione *Ce.Di.Puglia-Ce.Dis.-Standa Commerciale*, in Bollettino n. 29/2000.

22 Decisione *Società Sviluppo Commerciale-Iperpiù*, in Bollettino n. 12/2001.