

l’erogazione dei servizi di “rilevanza industriale” sia affidata a società di capitali con gara a evidenza pubblica; si prevede, infine, che i servizi pubblici locali “privi di rilevanza industriale” siano gestiti mediante affidamento diretto (senza gara), salvo la possibilità di espletare procedure competitive quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di utilità sociale.

La nuova disciplina lascia una serie di problemi irrisolti. È debole in relazione alle normative di settore. Non conferisce portata generale alla separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, che è importante per favorire la competizione fra operatori. Stabilisce la regola della gara per la gestione dei servizi industriali, prevedendo quella che si definisce la “concorrenza per il mercato”, cioè la competizione per individuare l’unica impresa che opererà, ma non interviene per favorire forme di “concorrenza nel mercato”, cioè di competizione fra diversi operatori. In sostanza, le gare previste dalla nuova normativa si traducono in una privatizzazione, sia pure non definitiva, di monopoli pubblici, che è volta a favorire l’economicità e l’efficienza delle gestioni, ma certamente non apre i vari mercati al gioco concorrenziale.

Conseguono da tali soluzioni molteplici e diversi limiti alla tutela e alla promozione della concorrenza in un campo così delicato e rilevante, come è quello dei servizi pubblici locali. Sarebbe necessario individuare esplicitamente i mercati, per esempio la vendita di acqua o gas, in cui più imprese in concorrenza possono operare anche senza la necessità di diritti speciali e di procedure a evidenza pubblica.

In questa prospettiva, la separazione proprietaria delle varie fasi di attività di un’impresa verticalmente integrata fornitrice di un servizio pubblico, peraltro auspicata ripetutamente da questa Autorità anche con riferimento a una recente raccomandazione ai governi degli Stati membri da parte del Consiglio dei Ministri dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)²², potrebbe favorire l’introduzione della concorrenza.

L’evoluzione internazionale della politica di concorrenza

La creazione di un’Europa sempre più integrata, oltre a influenzare e determinare le strategie concorrenziali delle imprese, modifica la stessa collocazione ottimale delle decisioni di politica economica. Sono necessarie attente riflessioni per individuare la giusta applicazione del principio di sussidiarietà sancito dal

22 *OECD Draft Council Recommendation on Structural Separation in Regulated Industries*, C(2001)78, del 5 aprile 2001.

Trattato delle Comunità Europee. Quest’ultimo infatti stabilisce che la Comunità debba intervenire soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Tuttavia l’applicazione concreta di questo principio è lasciata nell’indeterminatezza e non è chiaro cosa sarà necessario accentrare dopo la moneta, né cosa sarà opportuno decentrare. Certamente, una volta che i mercati si ampliano dal punto di vista geografico, anche la loro regolazione, sia pure esercitata a livello locale, deve comunque essere basata su regole e principi comuni.

Nell’ambito dell’attività di tutela della concorrenza la scelta è già stata fatta. In particolare, in risposta alla crescente integrazione dei mercati, le autorità antitrust nazionali operanti negli Stati membri stanno realizzando insieme alla Commissione Europea un sistema a rete in cui vengono applicate regole comuni in un contesto di crescente cooperazione istituzionale. Dopo anni di discussione il progetto di modernizzazione del diritto antitrust europeo sembra ormai avviato verso l’approvazione.

Il progetto comunitario, per la parte che conduce alla proposta di riforma del Regolamento n. 17/62, prefigura un sistema di applicazione delle norme comunitarie nel quale la Commissione, le autorità di concorrenza e i giudici nazionali sono tutti ugualmente competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato. Al tempo stesso il progetto prevede una serie di strumenti diretti a garantire un’applicazione efficace e coerente delle norme comunitarie da parte delle varie istanze decisionali. A questa esigenza rispondono, in particolare, le disposizioni volte a rafforzare sia la cooperazione verticale, tra Commissione e autorità nazionali di concorrenza, sia quella orizzontale tra singole autorità nazionali.

L’Autorità è convinta della bontà del progetto comunitario di riforma e dell’efficacia di una stretta cooperazione tra autorità nazionali e Commissione nell’amministrazione del diritto antitrust in Europa. In vista della definitiva approvazione del progetto di modernizzazione, l’Autorità si è pertanto fatta promotrice di un’associazione delle autorità antitrust dei Paesi membri dell’Unione Europea. Il disegno perseguito si è rivelato proficuo e orientato al futuro. Per la prima volta, dopo dieci anni dall’entrata in vigore del regolamento comunitario sul controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, quattro Paesi europei hanno deciso di rinviare alla Commissione un caso di concentrazione che non raggiungeva le soglie comunitarie, ma meritava una valutazione unitaria da parte della Commissione in considerazione dell’ampiezza e del rilievo dei mercati coinvolti. Questo rinvio, peraltro effettuato a vantaggio delle imprese coinvolte, mai sarebbe stato possibile senza questa associazione, in quanto la mancanza di un canale informativo tra autorità avrebbe reso difficile e complessa l’individuazione delle modalità da seguire, delle scadenze e delle sequenze procedurali da rispettare. Sulla base di questi risultati l’Autorità è fiduciosa che l’associazione, una volta che il progetto di modernizzazione entrerà a regime, potrà rapidamente divenire il canale attraverso cui realizzare il coordinamento effettivo.

Gli sviluppi dell'antitrust comunitario non interessano solo gli Stati membri, ma hanno un impatto più ampio, che riguarda innanzitutto i Paesi europei in procinto di divenire membri a tutti gli effetti dell'Unione Europea. Tali Paesi, infatti, devono adeguare all'*aquis communautaire* le proprie leggi, le proprie procedure e, più in generale, gli stessi obiettivi della politica economica. L'accesso all'Unione è possibile solo se tutti i diversi aspetti della struttura istituzionale e regolamentare sono coerenti con le prassi dell'Unione Europea, così da evitare difficoltà e ritardi al momento in cui l'ingresso sia deliberato. È a tal fine che l'Unione Europea ha organizzato dei programmi di assistenza tecnica, i cosiddetti progetti di gemellaggio. La formula dei progetti di gemellaggio, nel quale un paese in via di accesso all'Unione Europea viene affiancato e sostenuto da uno Stato membro, appare particolarmente efficace perché è volta a trasmettere direttamente l'esperienza maturata dagli Stati membri in materia di adozione e di applicazione delle normative comunitarie.

L'Autorità ritiene, in particolare, che i progetti di gemellaggio creino già di per sé uno spirito di cooperazione e di collaborazione tra Paesi, che è alla base della costruzione comunitaria. Proprio per questo motivo e nella consapevolezza che la relativamente recente introduzione in Italia della normativa antitrust possa essere di esempio per altri Paesi, anch'essi caratterizzati da un esteso intervento pubblico e da mercati che stentano a emergere, l'Autorità sta prestando il proprio servizio in Romania, in un progetto che dovrà concludersi entro la fine dell'anno e che vede affiancata l'Italia e la Germania, al fine di contribuire alla modernizzazione della politica della concorrenza in quel Paese. Inoltre l'Autorità è stata assegnataria del progetto di gemellaggio in materia di antitrust richiesto dalla Repubblica Ceca e che diventerà operativo nei prossimi mesi.

L'Autorità è presente nell'attività di assistenza tecnica anche indipendentemente dai programmi comunitari. Sulla base di un protocollo d'intesa firmato dal Ministro per le Attività Produttive italiano e il Ministro per le Politiche Antimonopolio e il Sostegno all'Imprenditoria della Federazione Russa, nel corso del 2001 l'Autorità ha iniziato un programma bilaterale di cooperazione e di assistenza tecnica con la Federazione Russa, che si intende rinnovare anche per il 2002. Inoltre l'Autorità partecipa assiduamente ai programmi degli organismi internazionali a favore dei Paesi in via di sviluppo, in particolare dell'OCSE e dell'UNCTAD.

L'esigenza di cooperazione non si limita all'Europa. Ormai più di ottanta paesi hanno introdotto una normativa antitrust, con la conseguenza che, soprattutto in presenza di mercati e di imprese sovranazionali, aumenta il rischio di decisioni difformi o contrastanti. Per quanto riguarda il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione notificate in una molteplicità di giurisdizioni, un'autorità da sola, bloccando una concentrazione, diventa effettivamente l'autorità che isolatamente decide il caso. È pertanto necessario che esistano meccanismi di cooperazione,

almeno al fine di consentire un confronto tecnico delle diverse valutazioni effettuate. Inoltre, è importante che i rimedi che le autorità nazionali individuano per evitare gli effetti restrittivi di un'operazione che produca effetti su una pluralità di mercati nazionali siano effettivamente proporzionati alla restrizione individuata e che esista al riguardo uno scambio di informazioni tra le autorità coinvolte, in modo da garantire la coerenza del risultato globalmente raggiunto. Infine, la diffusione dei cartelli internazionali, soprattutto nei mercati caratterizzati da una sostanziale omogeneità qualitativa delle produzioni delle diverse imprese fornitrice, richiede la raccolta di evidenze documentali provenienti da giurisdizioni diverse, possibile solo se esistono efficaci meccanismi di cooperazione tra autorità.

Fino a pochi anni fa la concorrenza e l'antitrust erano considerate politiche strettamente nazionali e l'interesse degli organismi internazionali attivi nei Paesi in via di sviluppo, per esempio la Banca Mondiale e l'UNCTAD, era volto a promuovere l'introduzione delle normative nei diversi paesi e ad addestrare il personale operante nelle autorità di concorrenza. Gli aspetti internazionali dell'antitrust erano praticamente esclusi. Anche le recenti iniziative dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) possono essere ricondotte a questo filone. È improbabile, infatti, che il negoziato multilaterale in materia di concorrenza, deciso alla conferenza intergovernativa dell'OMC che si è svolta a Doha lo scorso novembre, possa condurre all'imposizione di un generalizzato obbligo di cooperazione tra autorità antitrust, anche perché attività quali lo scambio di informazioni e l'assistenza investigativa ad autorità estere non possono che fondarsi sulla fiducia e sulla conoscenza reciproche, ancora assai poco sviluppate al di fuori dell'ambito dei rapporti bilaterali.

Sulla base di queste considerazioni nell'ottobre del 2001 è stata costituita la Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network*), alla quale possono aderire le autorità di tutti i paesi che si sono dotati di una normativa antitrust. Obiettivo della rete è la realizzazione di un contesto anche istituzionale volto a favorire l'emergere di un ambiente collaborativo, orientato alla soluzione dei problemi sostanziali di repressione delle restrizioni della concorrenza. Finora più di cinquanta autorità hanno aderito all'iniziativa. Tutti i paesi dell'OCSE sono presenti, così come numerosi Paesi in via di sviluppo. L'Autorità italiana non solo è stata tra i promotori della Rete, ma ha anche proposto di ospitare il prossimo settembre il primo incontro tra le autorità associate. L'obiettivo è di identificare le problematiche internazionali originate dall'applicazione di una molteplicità di leggi nazionali di concorrenza e, al contempo, di procedere verso soluzioni alla cui elaborazione partecipino le autorità insieme ai rappresentanti delle categorie più direttamente interessate all'evoluzione del diritto e delle politiche antitrust, quali le imprese, i consumatori, i professionisti e il mondo accademico.

Alcuni studiosi hanno sottolineato che nell'età della globalizzazione le grandi imprese tendono ad acquisire un ruolo non secondario nella definizione delle “regole” in materia economica. Questa sorta di “autoregolazione”, che in alcuni casi è volta a modificare le relazioni tra i soggetti economici nella direzione di una maggiore efficienza, ma, in altri, anche ad accrescere il potere di mercato e il suo esercizio, può vanificare o ridimensionare le legislazioni dettate da singoli Stati o da organismi come la Comunità Europea, ivi compresa la legislazione antitrust. La risposta, difficile, sta nel costruire una maggiore convergenza fra le leggi antitrust di diversi Paesi, anche al fine di superare le difficoltà di indagine e di efficacia delle sanzioni rispetto a condotte poste in essere fuori dai confini nazionali. L'auspicio è che proprio dall'*International Competition Network*, che, come già detto, farà il suo esordio in Italia tra pochi mesi, possano emergere criteri rilevanti per la costruzione di un sistema di tutela della concorrenza proiettato in uno spazio senza confini.

SECONDA PARTE

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale e interventi dell'autorità

L'ATTIVITÀ SVOLTA SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90: DATI DI SINTESI

Nel corso del 2001, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono stati valutati 616 operazioni di concentrazione, 43 intese, 28 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità

	2000	2001	2002 gennaio-marzo
Intese	52	43	11
Abuso di posizione dominante	22	28	2
Concentrazioni fra imprese indipendenti	525	616	164
Indagini conoscitive	-	1	-
Inottemperanza alla diffida	2	2	1
Pareri alla Banca d'Italia	50	29	4
Diritti calcistici (legge n. 78/99)	1	-	-

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2001 per tipologia ed esito

	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese	33	6(*)	4	43
Abuso di posizione dominante	26	2	-	28
Concentrazioni fra imprese indipendenti	566	6(*)	44	616

(*) Sono compresi i casi di ritiro della comunicazione a seguito di istruttoria avviata dall'Autorità (due intese e due concentrazioni)

Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 2001 sono stati portati a termine nove procedimenti istruttori¹. In due casi i provvedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della con-

¹ FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA; AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE; API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; HEINEKEN CANALE HORECA; GARA UMTS; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA; UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono concluse nel primo trimestre 2001, sono già stati descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD-ITALIA DISTRIBUZIONE.

correnza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90². Tre sono i procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento della non violazione del divieto di intese restrittive³; in uno di questi tre casi le parti hanno provveduto di propria iniziativa a modificare gli accordi intercorsi, in modo da eliminare le possibili restrizioni alla concorrenza⁴. In due casi le parti hanno provveduto spontaneamente a ritirare la comunicazione degli accordi a seguito delle osservazioni formulate dall'Autorità⁵. In due casi, infine, l'Autorità ha concesso autorizzazioni in deroga al divieto di intesa ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90⁶.

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, in uno dei due casi di accertata violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA) sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a circa 20 mila euro.

In due casi l'avvio dell'istruttoria è avvenuto sulla base di segnalazioni e denunce pervenute all'Autorità da parte di clienti o concorrenti delle società cui è stata contestata l'intesa⁷; in sei casi le istruttorie sono state avviate a seguito della comunicazione volontaria delle parti partecipanti all'accordo⁸; infine, in un caso l'apertura dell'istruttoria è avvenuta d'ufficio⁹.

Intese esaminate nel 2001 per settori di attività economica (numero delle istruttorie conclusive)

SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO

Industria alimentare e delle bevande	1
Industria petrolifera	3
Grande distribuzione	1
Cinema	1
Telecomunicazioni	1
Assicurazioni e fondi pensione	1
Attività professionali e imprenditoriali	1
TOTALE	9

2 FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA.

3 HEINEKEN CANALE HORECA; GARA UMTS; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA.

4 ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA.

5 API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA.

6 UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI; COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE.

7 FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI; ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI CINEMA.

8 AGIP PETROLI-ESSO ITALIANA; COOP ITALIA-CONAD-ITALIA DISTRIBUZIONE; API-TOTALFINA-ERG PETROLI-GESTIONE RIFORNIMENTI COMUNE; HEINEKEN CANALE HORECA; ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA; UNIONE PETROLIFERA-PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE CARBURANTI.

9 GARA UMTS.

Durante i primi tre mesi del 2002 l’Autorità ha concluso due procedimenti istruttori in materia di intese riguardanti i casi SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI e NOKIA ITALIA-MARCONI MOBILE-OTE. Nel primo caso l’istruttoria era stata avviata dall’Autorità nel luglio 2000 e si è conclusa con l’accertamento della violazione dell’articolo 2 della legge n. 287/90 e con l’irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un ammontare complessivo pari a circa 94 mila euro. Nel secondo caso l’istruttoria ha avuto origine dalla comunicazione volontaria dell’intesa da parte delle società coinvolte e si è conclusa con la concessione di un’autorizzazione in deroga ai sensi dell’articolo 4 della legge n. 287/90.

Al 31 marzo 2002 risultano in corso 8 istruttorie in materia di intese¹⁰.

Abusi di posizione dominante

Per quanto concerne gli abusi di posizione dominante, nella maggior parte dei casi esaminati per accertare presunte violazioni della legge è stato possibile escludere l’esistenza di comportamenti abusivi senza avviare un procedimento istruttorio. Le istruttorie concluse nel 2001 sono state tre¹¹. In un caso il comportamento tenuto è stato ritenuto in violazione dell’articolo 3 della legge n. 287/90 (INFOSTRADA-TELECOM-TECNOLOGIA ADSL) ed è stata comminata una sanzione pecunaria ai sensi dell’articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a circa 59.5 milioni di euro. In un procedimento istruttorio è stata accertata la violazione dell’articolo 82 del Trattato CE e irrogata una sanzione pari a circa 26.8 milioni di euro (ASSOVIAGGI-ALITALIA). Nel terzo procedimento non sono stati riscontrati gli estremi di una violazione dell’articolo 3 della legge n. 287/90 (VERALDI-ALITALIA). In un caso il provvedimento è stato avviato a seguito di una denuncia di imprese concorrenti¹²; negli altri due casi a seguito della denuncia di clienti¹³.

**Abusi esaminati nel 2001 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie conclusive)**

SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO

Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2
Telecomunicazioni	1
TOTALE	3

10 AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; CARTE DI CREDITO; COMPAGNIE AEREI-FUEL CHARGE; PELLEGRINI-CONSIP; POSTE ITALIANE-S.D.A. EXPRESS COURIER-CONSORZIO LOGISTICA PACCHI; SAGIT-CONTRATTI DI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO; TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI.

11 ASSOVIAGGI-ALITALIA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL; VERALDI-ALITALIA.

12 INFOSTRADA-TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL.

13 ASSOVIAGGI-ALITALIA; VERALDI-ALITALIA.

Al 31 marzo 2002 sono in corso tre procedimenti istruttori relativi alla presunta violazione dell'articolo 82 del Trattato CE¹⁴ e tre procedimenti relativi alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹⁵.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nell'anno 2001 il numero delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità è stato il più elevato dall'entrata in vigore della legge n. 287/90. I casi di concentrazione esaminati nel periodo di riferimento sono stati 616. In 566 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, mentre 44 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere.

In sei casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In due casi l'Autorità ha deliberato il divieto dell'operazione di concentrazione ritenendola suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza¹⁶; in due casi le parti dell'operazione, tenuto conto delle risultanze preliminari dell'istruttoria, hanno comunicato spontaneamente il formale ritiro della comunicazione dell'operazione di concentrazione¹⁷. Infine, in due casi l'Autorità ha autorizzato la concentrazione a seguito dell'adozione, da parte delle imprese, di alcune specifiche misure correttive¹⁸.

L'Autorità ha inoltre condotto nove procedimenti istruttori relativi alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione. In tutti i casi esaminati è stata riscontrata la violazione dell'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90 e comminata alle parti una sanzione pecuniaria per un ammontare complessivo pari a circa 290 mila euro¹⁹.

Nel primo trimestre del 2002 sono state esaminate 114 ulteriori operazioni di concentrazione. È stata condotta un'istruttoria (ONAMA-IMPRESA INDIVIDUALE) in relazione alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione che si è conclusa con

14 BLUGAS-SNAM; ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI; INTERNATIONAL MAIL EXPRESS ITALY-POSTE ITALIANE.

15 DIANO-TOURIST FERRY BOAT-CARONTE SHIPPING-NAVIGAZIONE GENERALE ITALIANA; O.N.I.+ALTRI-CANTIERI DEL MEDITERRANEO; TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE.

16 SOCIETÀ SVILUPPO COMMERCIALE-IPERPIÙ; GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA.

17 PARTESA-IDROS; GROUPE CANAL PLUS-STREAM.

18 SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; ENEL-FRANCE TELECOM/NEW WIND le cui istruttorie, concluse nel primo trimestre 2001, sono state già descritte nella Relazione annuale dello scorso anno.

19 BENETTON GROUP-JEAN'S WEST; BENETTON GROUP-VARI; ENEL HYDRO-COMPAGNIA TECNICA ITALIANA DEPURAZIONE DELLE ACQUE; ITALCOGIM-IM.PA.CO.-DANEKO GESTIONI IMPIANTI; KAWASAKI MOTORS EUROPE-KAWASAKI MOTORS ITALY; SAIA BUS-AEM/KM; SAIA BUS-AUTOSERVIZI DEL BARBA-APT/SAIA TRASPORTI; TOSCO CINEMATOGRAFICA-G.R.CINE. Il caso CAMUZZI GAZOMETRI/ARGENGAS-SICARDI-NATURAL GAS è stato descritto nella Relazione annuale dello scorso anno.

l'accertamento della violazione dell'articolo 19 della legge n. 287/90 e con l'irrogazione di una sanzione amministrativa per un ammontare pari a circa 3 mila euro.

Al 31 marzo 2002 è in corso un'istruttoria al fine di valutare la compatibilità con la legge n. 287/90 di un'operazione di concentrazione (GROUPE CANAL+/STREAM). È altresì in corso un procedimento per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di operazioni di concentrazione (TV INTERNAZIONALE-RAMI D'AZIENDA DI EMITTENTI LOCALI).

Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze

Nel corso del 2001, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva sul sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione (INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RISTRUTTURAZIONE DELLA RETE CARBURANTI).

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha reso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 287/90, 29 pareri alla Banca d'Italia, di cui 21 in materia di concentrazioni e 8 relativi a intese. In due casi aventi ad oggetto intese, l'Autorità ha ritenuto che ricorressero gli estremi per la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90²⁰.

Sempre nel periodo di riferimento l'Autorità ha anche concluso tre procedimenti istruttori per inottemperanze alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di operazioni di concentrazione²¹, riscontrando in un caso (HENKEL-LOCTITE) la violazione dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90 e irrogando contestualmente una sanzione pecuniaria per un ammontare pari a circa 3,8 milioni di euro.

Infine, al 31 marzo 2002 è in corso un procedimento istruttorio per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza a una diffida a eliminare le infrazioni contestate (ASSOVIAGGI-ALITALIA).

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o da progetti normativi sono state 23, di cui 17 nel 2001 e 6 nel primo trimestre del 2002. Come negli anni passati esse hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

20 ABI-BOLLETTINO BANCARIO; ABI-CO.GEN.BAN.

21 HENKEL-LOCTITE; SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS; EDIZIONI HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE.

**Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica
(numero degli interventi: gennaio 2001-marzo 2002)**

Settore	2001	gennaio-marzo 2002
Energia elettrica, acqua, e gas	1	2
Industria petrolifera	1	-
Industria farmaceutica	1	-
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	2	1
Editoria e stampa	1	-
Telecomunicazioni	3	2
Assicurazioni e fondi pensione	1	-
Attività professionali e imprenditoriali	5	-
Servizi pubblicitari	1	-
Servizi vari	1	1
TOTALE	17	6

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Evoluzione della normativa e interventi dell'Autorità

Il settore agroalimentare è sempre più caratterizzato da una forte attenzione verso i temi della sicurezza alimentare. Tale fenomeno, almeno in parte ascrivibile alle note vicende legate alla BSE (encefalopatia spongiforme bovina), è collegato alla maggiore ricerca da parte del consumatore di prodotti di qualità, che diano garanzie di genuinità del prodotto. In questo contesto si inserisce l'ampio sviluppo della commercializzazione, da parte delle grandi catene distributive, di prodotti biologici a marchio della catena distributiva stessa o di operatori terzi, nonché la costituzione di consorzi per la produzione e commercializzazione di prodotti biologici. La maggiore attenzione alle tematiche della sicurezza alimentare ha interessato l'attività dell'Autorità per quanto concerne sia la tutela della concorrenza sia la pubblicità ingannevole e comparativa²². In merito agli sviluppi normativi connessi agli aspetti della sicurezza alimentare, si segnala il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, da ultimo modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27, che, recependo i contenuti della direttiva 98/83/CE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, consente la commercializzazione in Italia delle acque da tavola che, senza essere delle acque minerali, sono tuttavia sottoposte a un sistema di purificazione e microfiltraggio che dovrebbe garantire una maggiore qualità rispetto alla normale acqua dell'acquedotto.

Nel settore del latte, a seguito dell'emanazione di una circolare del Ministero per le Attività Produttive (Circolare n. 167 del 2 agosto 2001), è stata espressamente riconosciuta lecita la prassi dell'introduzione in Italia di latte proveniente da paesi comunitari, a scadenza di 8 o 10 giorni, che viene

22 Gli interventi in materia di sicurezza delle carni bovine e di omogeneizzati sono descritti nel capitolo dedicato all'attività ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

commercializzato come latte fresco, nel rispetto della normativa del paese d'origine e del principio di libera circolazione delle merci, a fronte del latte fresco nazionale la cui durata, ai sensi della normativa vigente, è fissata in quattro giorni. Alcuni produttori nazionali hanno dunque iniziato a commercializzare in Italia latte che viene prodotto in stabilimenti localizzati all'estero, la cui etichetta riporta l'indicazione di latte fresco ai sensi della normativa dello Stato membro in cui il latte è stato prodotto. Peraltro, sulla questione della durata del latte fresco, sensibilmente più breve in Italia rispetto a quanto stabilito dalla normativa di altri Stati comunitari, l'Autorità ha già in passato avuto modo di pronunciarsi nell'esercizio dei propri poteri di segnalazione²³.

Recentemente, è stato introdotto un nuovo tipo di latte, già previsto dalla vigente normativa e denominato latte “microfiltrato e alto-pastorizzato” con durata pari a 8 giorni o più; tale prodotto, sebbene non rientri nella categoria del latte fresco, presenta delle caratteristiche qualitative che lo rendono sostanzialmente assimilabile a quest'ultimo. Tali evoluzioni appaiono di particolare interesse in quanto suscettibili di ampliare la dimensione geografica del mercato del latte fresco e di aumentare la pressione competitiva in un settore nel quale è in atto un processo di concentrazione tra gli operatori che ha suscitato notevoli preoccupazioni circa la costituzione di posizioni dominanti singole e collettive.

Il settore agroalimentare è stato, infine, caratterizzato nell'ultimo anno da un'accelerazione nel processo di integrazione dei produttori nella fase della distribuzione. Il fenomeno è particolarmente evidente nell'ambito della birra in cui i principali produttori stanno procedendo all'acquisizione di grossisti di bevande indipendenti al fine di controllare l'intera filiera produttiva fino alla commercializzazione del prodotto nei punti di vendita al dettaglio. La medesima tendenza si riscontra nel settore dei gelati industriali in cui i produttori, sebbene non stiano ancora procedendo a un'integrazione verticale con i distributori, hanno stipulato accordi con i propri distributori, nonché con i punti vendita, incentrati su un sistema di clausole di esclusiva e volti ad assicurare uno sbocco alla propria produzione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha condotto un procedimento istruttorio a seguito di una comunicazione volontaria di alcuni modelli contrattuali relativi alla distribuzione della birra nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande (HEINEKEN CANALE HORECA). L'Autorità ha inoltre vietato un'operazione di concentrazione nel mercato del latte fresco nel territorio del Veneto (GRANAROLO-CENTRALE DEL LATTE DI VICENZA). Un'istruttoria avviata in merito ad un'operazione di concentrazione nel settore della distribuzione di birra è stata conclusa con un non luogo a provvedere per il ritiro della notificazione (PARTESA-IDROS). Al 31 marzo 2002 sono in corso due procedimenti

23 SEGNALAZIONE SULLA DURATA DEL LATTE PASTORIZZATO, in Bollettino n. 51/1997.

istruttori per accettare possibili intese restrittive della concorrenza, rispettivamente, tra imprese attive nella vendita di sigarette (VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI) e tra imprese operanti nella produzione e commercializzazione di gelati (SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO).

HEINEKEN CANALE HORECA

Nel luglio 2001 l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione ad alcuni modelli contrattuali, volontariamente comunicati dalle società Heineken Italia Spa e Partesa Srl ai sensi dell’articolo 13 della legge n. 287/90 e aventi ad oggetto la distribuzione della birra all’ingrosso e al dettaglio nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande (cosiddetto canale *horeca*). Sono state notificate cinque tipologie di contratto standard, riconducibili a tre categorie di rapporti: *i*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e i distributori dall’altro (contratti di distribuzione); *ii*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e pubblici esercizi dall’altro (contratti di acquisto, contratti di acquisto con finanziamento, contratti di acquisto Partesa); *iii*) tra Heineken e la controllata Partesa da un lato e gli affiliati dall’altro (contratti di franchising).

Tutti i modelli contrattuali, come originariamente comunicati, prevedevano la presenza di una clausola di esclusiva per l’acquisto e la somministrazione di birra in fusti, oltre che obblighi di acquisto di quantitativi minimi, l’indicazione del distributore da cui rifornirsi, nonché una durata di 36 mesi. Nel corso del procedimento istruttorio, le parti hanno provveduto a modificare parzialmente il contenuto di alcuni dei modelli contrattuali originariamente comunicati, con particolare riferimento alla durata, ridotta a 12 mesi, e alla previsione di quantitativi minimi di acquisto.

L’analisi dell’Autorità si è incentrata in particolare sui modelli contrattuali relativi ai rapporti di acquisto e fornitura di birra che prevedevano l’esclusiva di acquisto per la birra in fusti. Pur in assenza di clausole ritenute di per sé lesive della concorrenza dal Regolamento CE n. 2790/99 in materia di intese verticali, quali la protezione territoriale assoluta e l’imposizione di prezzi di rivendita minimi o fissi, l’esclusiva di acquisto poteva assumere rilevanza sotto il profilo concorrenziale in ragione della quota di mercato detenuta da Heineken Italia, pari a circa il 33% della birra venduta nel canale *horeca*, superiore alla soglia di presunzione di non restrittività fissata dal regolamento (30%). L’Autorità ha considerato che l’esclusiva era suscettibile di determinare una riduzione della concorrenza *interbrand*, nonché, trattandosi di vendite al dettaglio, una limitazione delle possibilità di scelta dei consumatori. Un ulteriore possibile effetto restrittivo è stato ravvisato nell’espressa indicazione del distributore/grossista da cui i punti vendita dovevano obbligatoriamente rifornirsi, in quanto la misura era suscettibile di ridurre la concorrenza *intrabrand* fra i grossisti e di determinare un effetto di compartmentazione del mercato.