

Nel corso dell'istruttoria aperta nel 2002 per verificare l'ottemperanza di Edizioni Holding a queste condizioni, è emerso invece che Autostrade ha direttamente partecipato alla predisposizione delle gare e alla concreta messa a punto delle relative procedure, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione e che Autogrill è stata messa a conoscenza delle strategie che Autostrade andava elaborando, trovandosi, pertanto, in una situazione di vantaggio informativo a scapito dei suoi concorrenti. Edizione Holding, la controllante di Autostrade, ha quindi disatteso quanto stabilito in sede di autorizzazione dell'operazione di concentrazione, pregiudicando significativamente le dinamiche del mercato della ristorazione autostradale. In considerazione della gravità dei comportamenti individuati, l'Autorità ha comminato a Edizione Holding una sanzione pari al 3% del fatturato rilevante, vale a dire quasi 16 milioni di euro³⁸.

Nell'autorizzare l'operazione di concentrazione Sai-Fondiaria, l'Autorità ha imposto a Sai-Fondiaria e Mediobanca il congelamento di alcune partecipazioni da esse detenute in Assicurazioni Generali, al fine di evitare la costituzione di un polo assicurativo integrato Sai-Fondiaria-Generali che avrebbe condotto alla costituzione di una posizione dominante in numerosi mercati del ramo danni, con il rischio di condurre a significativi, ulteriori, aumenti dei premi a danno dei consumatori. In pratica le misure dell'Autorità sono volte a evitare che Mediobanca, che insieme a Sai acquisiva il controllo di Fondiaria, mantenesse il controllo di fatto di Generali³⁹.

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

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

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

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

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

La recente sentenza del Consiglio di Stato sul caso Enel-Infostrada⁴⁰ ha statuito "l'attendibilità e la ragionevolezza della valutazione operata dall'Autorità con riferimento all'esistenza della posizione dominante di Enel Trade sul mercato della fornitura". Il giudice amministrativo di secondo grado, confermando l'impianto analitico utilizzato dall'Autorità, ossia che sulla base di una valutazione prognostica l'acquisizione di Infostrada avrebbe condotto al rafforzamento della posizione dominante di Enel sul mercato elettrico, ha richiesto all'Autorità di riprovvedere in merito all'originaria prescrizione di cedere 5500 megawatt di capacità di generazione. In un procedimento concluso nel dicembre 2002 l'Autorità ha riscontrato che, a differenza di quanto ipotizzato nel procedimento istruttorio concluso due anni prima e che autorizzava l'operazione subordinandola alla dismissione di capacità di generazione, le sinergie tra forniture di elettricità e servizi di telecomunicazione si sono rivelate modeste, anche in considerazione dei cambiamenti delle strategie industriali di Enel. Più precisamente, rispetto al contesto nel quale l'Autorità ha adottato la prima decisione sull'operazione, hanno assunto rilevanza alcune circostanze di fatto che hanno condizionato gli sviluppi mancati della strategia *multi-utility*. Alla luce di tali sviluppi, è emerso che l'obiettivo prefissato da Enel di offrire in modo congiunto elettricità e servizi di telecomunicazioni, perseguito nei piani strategici della società al tempo della precedente istruttoria, non ha avuto seguito. L'Autorità ha pertanto concluso che, come conseguenza dell'acquisizione di Infostrada, le cessioni di capacità non risultavano più necessarie⁴¹.

Un contributo alla costruzione di un diritto della concorrenza

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

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

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

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

L'attivazione dei poteri consultivi attribuiti all'Autorità dalla legge istitutiva ha contribuito a individuare le distorsioni alla concorrenza non derivanti da comportamenti autonomi delle imprese, bensì da atti o progetti normativi, regolamentari o da atti amministrativi di carattere generale. Conformemente agli orientamenti consolidati, l'Autorità ha segnalato al Parlamento, al Governo e alle Amministrazioni Pubbliche ipotesi di intervento suscettibili di favorire normative di liberalizzazione dei mercati e di maggiore apertura alla concorrenza. Nel corso dell'ultimo anno, va ricordata la segnalazione sull'importante riforma legislativa del sistema radiotelevisivo e l'attività consultiva avente a oggetto le modalità di predisposizione dei bandi di gara da parte della Consip⁴².

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

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

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

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

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

Pubblicità ingannevole

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

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

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

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

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

Anche nella repressione della pubblicità ingannevole l'influenza comunitaria non è limitata al momento della creazione delle regole, ma trova sostanza e rilievo nella prassi applicativa. Nel 2002 nel procedimento sull'ingannevolezza della dicitura "*lights*" apposta su determinate confezioni di sigarette⁴⁴), nel ritenere tale dicitura idonea a indurre in errore i consumatori in merito alle caratteristiche del prodotto e alla sua minor pericolosità per la salute dei consumatori rispetto ad altri tipi di sigarette, l'Autorità ha espressamente richiamato quanto previsto dalla direttiva comunitaria 2001/37/CE⁴⁵. Essa impone che venga eliminata dalle confezioni di sigarette qualsiasi dicitura, immagine o segno, tra cui la dicitura "*lights*", che possa dare al consumatore la falsa impressione della minor nocività.

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

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

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

concretamente a disposizione dell'operatore pubblicitario nella scelta dei termini da assumere a confronto⁴⁶. Analogamente, l'esame dei presunti profili di denigrazione associati alla pubblicità comparativa è stato effettuato dall'Autorità con una valutazione di carattere generale volta a verificare la coerenza dei toni utilizzati nel messaggio con il significato comunicazionale perseguito⁴⁷. Infine, il contesto di diffusione del messaggio e la stessa strategia promozionale dell'operatore pubblicitario hanno indotto l'Autorità, aderendo a una nozione tipologicamente ampia di messaggio pubblicitario, a provvedere alla sospensione provvisoria dell'intera campagna pubblicitaria cui il singolo messaggio risultato ingannevole poteva essere ricondotto⁴⁸.

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

L'evoluzione internazionale della politica di concorrenza

Nel dicembre 2002 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato all'unanimità il nuovo regolamento in materia di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, che sarà applicabile solo a partire dal 1° maggio 2004, al fine di definire e adottare le disposizioni necessarie a garantire la completa ed efficace attuazione del nuovo sistema⁴⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il nuovo regolamento entrerà in vigore dal 1° maggio 2004, la data d'ingresso di dieci nuovi Paesi nell'Unione europea⁵⁰. Si tratta del più significativo allargamento dell'Unione dalla sua fondazione, comprendendo questa volta Paesi per i quali l'economia di mercato è ancora da sperimentare nella sua interezza e la libertà d'intraprendere una novità da sfruttare pienamente. Il continente non è più diviso. Il comune convincimento che la democrazia è il fondamento politico dell'Europa viene sostenuto e arricchito dalla cooperazione e dall'integrazione promosse dalla Comunità. L'accesso all'Unione europea implica che la concorrenza si svolga nel rispetto di regole comuni, senza discriminazioni basate sulla nazionalità, in assenza di ingiustificate protezioni regolamentari. Le recenti evoluzioni normative nell'antitrust comuni-

⁵⁰ Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria.

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

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

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

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

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

* * * * *

In ricordo del professor Franco Romani

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

Appendice

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

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

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

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

Il grado di “dipendenza” dai settori problematici è stato calcolato nel modo seguente. Si indichi con B la matrice (92×92) delle interdipendenze settoriali⁵¹; con f il vettore (92×1) dei valori complessivi della produzione⁵² e con v il vettore (92×1) dei valori aggiunti settoriali⁵³. Risulta quindi che la somma delle righe di B e di v' è uguale a f' , ossia

$$f' = t' B + v',$$

dove $t' = (1 \ 1 \ \dots \ 1)$. Dividendo ciascuna delle colonne di B per il corrispondente valore della produzione si ottiene la matrice dei “coefficienti

⁵¹ Tavola dei flussi totali a prezzi *depart-usine*.

⁵² Produzione distribuita a prezzi *depart-usine*.

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

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

$$t' = t' A + w',$$

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

$$t' = w' (I - A)^{-1} = w' L = w' + w' F,$$

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

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

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