

punto delle procedure di gara, compresi i profili relativi alla definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché portato a conoscenza di Autogrill le modalità di organizzazione delle relative gare. L'Autorità ha ritenuto che tali comportamenti configurassero il mancato rispetto da parte di Edizione Holding dell'obbligo, prescritto quale condizione per l'autorizzazione alla realizzazione della concentrazione, di assicurare che il comportamento di Autostrade fosse neutrale rispetto allo svolgimento delle gare. L'Autorità ha pertanto irrogato una sanzione amministrativa pari a 15,8 milioni di euro, corrispondenti al 3% del fatturato realizzato nel 2001 da Edizione Holding nei mercati interessati dalla concentrazione.

APPALTI PUBBLICI

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha sanzionato due intese aventi a oggetto la partecipazione a gare per la fornitura, rispettivamente, di servizi sostitutivi di mensa mediante l'emissione di buoni pasto a favore di pubbliche amministrazioni (PELLEGRINI-CONSIP) e di gasolio per autotrazione utilizzato dalle aziende di trasporto pubblico locale (AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI). L'Autorità ha, inoltre, effettuato due interventi di segnalazione in merito a disposizioni normative relative all'affidamento dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali (SEGNALAZIONI SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI). Infine, un ultimo parere ha avuto a oggetto alcuni bandi di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni (PARERE SUI BANDI PREDISPOSTI DALLA CONCESSIONARIA SERVIZI INFORMATICI PUBBLICI-CONSIP SPA).

PELLEGRINI-CONSIP

Nel giugno 2002 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare l'esistenza di un'intesa tra le società Gemeaz Cusin Srl, Sodexho Pass Srl, Day Ristoservice Srl, Ristomat Srl, Qui! Ticket Service Spa, Ristochef Spa, Sagifi Spa e La Cascina Scarl, attive nel settore dei servizi sostitutivi di mensa mediante emissione di buoni pasto. Il procedimento era stato avviato a seguito delle segnalazioni di due società concorrenti, Pellegrini Spa e Repas Lunch Coupon Srl, con le quali si denunciava una presunta intesa intercorsa tra le suddette imprese nell'ambito di una gara per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa a favore del personale dipendente delle Amministrazioni Pubbliche. In particolare, la gara, bandita dalla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici Spa (Consip), responsabile dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi per conto della Pubblica Amministrazione, aveva a oggetto la fornitura, per ventiquattro mesi, di buoni pasto a tutte le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché alle altre pubbliche amministrazioni richiedenti, per un valore complessivo di 810 miliardi di lire (circa 418 mila euro).

I servizi sostitutivi di mensa mediante emissione di buoni pasto sono utilizzati dalle aziende e dalle pubbliche amministrazioni che non vogliono o

non possono dotarsi di una mensa interna e che offrono ai propri dipendenti tali buoni in sostituzione del servizio di mensa. A tal fine i committenti stipulano con le imprese che organizzano e gestiscono i servizi sostitutivi di mensa contratti di fornitura di buoni pasto che possono essere utilizzati dai loro dipendenti presso gli esercizi convenzionati.

Nel definire il mercato rilevante ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento, l'Autorità ha ribadito il principio ormai consolidato secondo cui le modalità di acquisizione di beni e servizi da parte di imprese private e di amministrazioni pubbliche divergono al punto da individuare due distinti mercati del prodotto. A tale riguardo, l'Autorità ha osservato che i principali elementi che differenziavano significativamente gli acquirenti del servizio del settore pubblico da quello privato erano: *i*) l'obbligo di seguire procedure a evidenza pubblica per la scelta del fornitore cui affidare il servizio; *ii*) la predisposizione di un capitolato contenente l'indicazione delle condizioni di fornitura; *iii*) le modalità e i tempi di pagamento della pubblica amministrazione rispetto ai privati. Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto che le particolari caratteristiche della gara bandita da Consip, volta a individuare in un'unica soluzione il fornitore dei servizi di buoni pasto per l'intera pubblica amministrazione, risultavano idonee a far ritenere che il servizio appaltato con il bando in questione individuasse un mercato rilevante distinto. In particolare, il servizio era stato suddiviso in cinque lotti geografici, di uguale importo, corrispondenti alle regioni del Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Centro-Sud e Sud più isole. La gara è stata espletata secondo la procedura ristretta, nella forma di licitazione privata accelerata. Nel novembre 2000 è stata effettuata la seduta di prequalificazione, a seguito della quale dieci imprese sono state invitate a proporre la loro offerta per i lotti per i quali si erano candidate. Le offerte presentate per ciascun lotto risultavano caratterizzate dalla presenza di un'unica associazione temporanea d'imprese (ATI) e di un numero variabile di singole imprese partecipanti. In ciascun lotto, l'offerta migliore è risultata essere quella presentata dall'ATI.

Dalle risultanze istruttorie è emersa l'esistenza di una pratica concordata in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90 fra le società Gemeaz, Sodexho, Day Ristoservice, Ristomat, Qui! Ticket Service, Ristochef, Sagifi e La Cascina, avente a oggetto l'alterazione della concorrenza nella gara bandita da Consip relativamente alla fornitura dei servizi sostitutivi di mensa alle pubbliche amministrazioni attraverso la determinazione congiunta delle modalità di partecipazione alla gara. Più specificatamente, la concertazione ha riguardato: *i*) la ripartizione dei lotti previsti dal bando tramite l'individuazione concordata della composizione delle ATI partecipanti alla gara nonché delle imprese destinate a presentarsi singolarmente; *ii*) la fissazione congiunta dei livelli di sconto nella presentazione delle singole offerte. Obiettivo della concertazione era, dunque, l'eliminazione di ogni possibile confronto concorrenziale tra otto delle dieci imprese partecipanti alla gara attraverso la determinazione congiunta di un prezzo del servizio superiore a

quello che sarebbe prevalso in assenza di concertazione e la garanzia che ciascuna impresa si sarebbe aggiudicata almeno uno dei lotti o una sua parte. Le due imprese escluse dalle gare, in considerazione del meccanismo di aggiudicazione basato sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non erano state in grado, nonostante il prezzo per la fornitura del servizio da esse proposto fosse sensibilmente più basso, di contrastare l'offerta delle ATI, che veniva valutata anche in relazione al numero di esercizi convenzionati.

Nell'accertamento dell'esistenza della pratica concordata hanno assunto un ruolo di particolare rilievo le numerose evidenze documentali acquisite nel corso del procedimento istruttorio, comprendenti, tra le altre, simulazioni dei risultati della gara effettuate dalle imprese prima della presentazione delle offerte, corrispondenza intercorsa tra le parti circa le modalità di presentazione delle offerte e note interne sintetizzanti discussioni in merito alla partecipazione alla gara. In proposito l'Autorità ha osservato che, pur presentando il mercato alcune caratteristiche strutturali di tipo oligopolistico tendenti a facilitare il coordinamento reciproco dei comportamenti e nonostante lo stesso contesto della gara fosse idoneo a favorire contatti tra concorrenti necessari alla formazione di ATI, l'eshaustività e il dettaglio delle informazioni condivise dalle otto imprese sull'esito della gara andava ben oltre quanto ci si sarebbe potuti attendere in assenza di collusione, costituendo quindi prova della concertazione tra le parti.

L'alterazione dei meccanismi di gara, da cui sono discese l'aggiudicazione di almeno uno dei lotti a tutte le imprese partecipanti all'intesa e l'offerta di sconti inferiori a quelli che si sarebbero verificati in un contesto concorrenziale, ha rappresentato, pertanto, l'attuazione di un disegno concertativo per mezzo del quale le imprese hanno escluso, in modo pressoché totale, qualsiasi possibilità di confronto concorrenziale nella fornitura del servizio sostitutivo di mensa. In conseguenza degli esiti della gara, l'assetto del mercato ha registrato un aumento delle quote di mercato delle imprese coinvolte o, quantomeno, la loro stabilità rispetto a quelle precedentemente detenute e un indebolimento significativo delle due imprese denunciante.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa accertata, avendo inciso sulle più importanti variabili concorrenziali, costituite dalle condizioni di prezzo e dalle quantità offerte, integrasse un'infrazione grave all'articolo 2 della legge n. 287/90. Ai fini della valutazione della gravità dell'intesa, specifico rilievo ha assunto la considerazione che essa ha consentito di eliminare il confronto concorrenziale previsto e garantito dagli specifici meccanismi di selezione pubblica che la legge espressamente prescrive quale strumento di individuazione dell'offerta migliore. Con riguardo alla durata dell'intesa, l'Autorità ha sottolineato che anche la condotta delle imprese successiva all'aggiudicazione della gara, consistente nell'erogazione delle forniture acquisite mediante l'alterazione della gara stessa, doveva ritenersi attuazione della medesima concertazione, evidenziando il permanere del disegno illecito di alterazione della concorrenza. L'Autorità ha, pertanto, ordinato alle imprese la cessazio-

ne dalla continuazione dell'infrazione e ha comminato sanzioni pecuniarie per un ammontare complessivo pari a circa 34 milioni di euro.

AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI

Nel febbraio 2003 l'Autorità ha concluso un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nei confronti di 32 società operanti nella distribuzione *extra-rete* di gasolio per autotrazione, nonché dell'Assopetroli, associazione dei rivenditori di prodotti petroliferi, e dei Sindacati Provinciali Aziende di Riscaldamento e Prodotti Petroliferi di Milano e di Torino, in relazione ai comportamenti adottati nell'ambito delle gare di appalto per la fornitura di carburante per autotrazione indette dalle aziende di trasporto pubblico locale dei comuni di Napoli (Azienda Napoletana di Mobilità, ANM), Torino (Azienda Torinese di Mobilità, ATM di Torino) e Milano (Azienda di Trasporti Milanese, ATM di Milano).

Gli accertamenti istruttori hanno consentito di accertare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza aventi a oggetto le modalità di partecipazione alle gare per la fornitura di gasolio per autotrazione indette dalle aziende di trasporto pubblico di Milano e Torino. Per quel che riguarda, invece, le gare bandite dall'ANM di Napoli non sono stati rinvenuti elementi probatori sufficienti a dimostrare una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In relazione alle gare bandite dall'ATM di Milano, è emerso che negli anni 1999 e 2000 le imprese hanno fatto ricorso a pratiche concordate al fine di definire i prezzi e ripartire le forniture di gasolio per autotrazione all'azienda appaltante attraverso un complesso sistema di turnazione nelle gare mensili e di strumentale raggruppamento societario nelle gare annuali, in modo da garantire a tutti i partecipanti l'assegnazione di una parte della fornitura complessiva. L'istruttoria ha dimostrato che tale coordinamento è stato il risultato di una strategia già perseguita da alcune imprese a partire dal 1998.

Nel caso delle gare di Torino, invece, l'intento anticoncorrenziale è stato raggiunto attraverso un accordo avente a oggetto la costituzione di una società consortile tra i principali potenziali partecipanti alla gara, che eliminava quindi la possibilità che gli stessi potessero presentare offerte in concorrenza tra loro. La struttura societaria che caratterizzava tale entità è risultata pressoché immutata negli anni, comprendendo cinque imprese controllate o collegate a società petrolifere che disponevano anche di impianti di deposito molto importanti nel territorio piemontese. In tal modo, l'accordo tra le parti, stabilito a partire dal 1993 e durato fino al 1999, ha determinato che la società consortile si sia sempre aggiudicata le forniture dell'ATM di Torino secondo rigide ripartizioni, proporzionali alle stabili quote di partecipazione societaria.

Sebbene l'esito delle gare dell'ANM di Napoli dal 1996 al 2000 sia stato caratterizzato da numerosi comportamenti anomali da parte delle imprese, quali contemporanee rinunce a partecipare da parte delle imprese, offerte estremamente volatili e, nel caso di ricorso alle ATI, molto peggiori rispetto a

quelle presentate dalle stesse imprese quando partecipavano autonomamente, comportamenti che hanno determinato l'annullamento di quattro gare e il ricorso a procedure negoziate con carattere di urgenza, non sono stati tuttavia rinvenuti elementi probatori sufficienti a dimostrare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza.

Con riferimento al ruolo delle associazioni di categoria, è emerso che Assopetroli e il Sindacato Provinciale di Milano avevano tenuto una condotta contraria all'articolo 2 della legge n. 287/90, adottando una pluralità di deliberazioni e di atti di associazione d'impresa, tra loro complementari, volti a condizionare la predisposizione delle offerte per le gare del gasolio per autotrazione attraverso: *i*) la registrazione e il raffronto delle condizioni commerciali (prezzi, ricavi, utili, margini lordi) praticate nei mercati locali; *ii*) la definizione dei prezzi delle offerte nelle gare, mediante la fissazione di valori standard dei costi che concorrevano alla determinazione degli sconti. Tali condotte sono state considerate anche in rapporto al ruolo di particolare rilievo che Assopetroli riveste nell'ambito della Commissione Combustibili della Camera di Commercio di Milano cui spetta il compito di rilevare i prezzi dei prodotti petroliferi *extra-rete* utilizzati come riferimento per le gare. In conclusione, l'istruttoria ha evidenziato che Assopetroli e il Sindacato Provinciale di Milano avevano posto in essere un'intesa complessivamente idonea a determinare un'artificiale omogeneizzazione delle condizioni del mercato *extra-rete*, creando le premesse per un progressivo deterioramento della concorrenza nelle gare per le forniture di gasolio per autotrazione. In relazione al Sindacato Provinciale di Torino, l'istruttoria non ha invece consentito di accertare un'autonomia e distinta infrazione rispetto a quelle riconducibili ad Assopetroli.

L'Autorità ha ritenuto che tramite le intese accertate sia stato sostanzialmente eliminato il confronto concorrenziale che costituisce il presupposto stesso del meccanismo di selezione pubblica a mezzo di gara d'appalto, determinando così un forte danno che, nel colpire i servizi pubblici di trasporto, ha interessato l'intera collettività. In particolare, per quanto riguarda i comportamenti tenuti da Assopetroli e dal Sindacato Provinciale di Milano, l'intesa è stata considerata grave in quanto idonea a incidere sulle politiche di sconto adottate dalle imprese e quindi sui prezzi di fornitura, ovvero su una delle variabili fondamentali su cui si fonda il confronto tra i concorrenti. Con riferimento ai comportamenti delle imprese, nelle gare di Milano la ripartizione delle forniture, la definizione degli sconti presentati e delle concrete modalità di partecipazione alle gare, hanno costituito gravi lesioni della concorrenza sia in relazione al numero e all'importanza delle imprese coinvolte, sia con riguardo alla rilevanza delle gare interessate, essendo ATM la seconda azienda di trasporto pubblico urbano in Italia e la prima in termini di ricavi. Anche nel caso delle gare di Torino, l'intesa accertata è risultata grave in quanto perfezionata attraverso il ricorso a strumenti complessi, quali la costituzione di una società consortile, che ha reso particolarmente incisivo e controllabile il comportamento delle imprese partecipanti.

In ordine alla quantificazione della sanzione, l'istruttoria ha mostrato che l'intesa contestata ad Assopetroli e al Sindacato Provinciale di Milano è perdurata nel tempo e si è articolata in una molteplicità di condotte a partire dal 1992 e fino al maggio 2001. Pertanto, l'Autorità, per Assopetroli e il Sindacato Provinciale di Milano, ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria rispettivamente di 10 mila e di 1.000 euro, determinata nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 15, comma 1 della legge n. 287/90, come modificato dalla legge n. 57/2001, e dunque in base al fatturato realizzato dalle due associazioni nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della diffida. Diversamente, nel caso delle intese relative alle gare di Milano e Torino, conclusesi prima della modifica dell'articolo 15, comma 1 della legge n. 287/90, l'Autorità ha considerato quale base di calcolo della sanzione il fatturato realizzato nella vendita di beni o nella prestazione dei servizi che sono stati oggetto dell'infrazione, ovvero i fatturati inerenti la fornitura di gasolio delle gare illecitamente alterate, comminando complessivamente una sanzione pari a 531.144 euro.

SEGNALAZIONI SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

Nell'aprile 2002 l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione in merito a possibili distorsioni della concorrenza determinate, rispettivamente, da alcune disposizioni normative che regolano l'attività di accertamento e riscossione dei tributi locali, nonché dalle procedure seguite dai Comuni per l'affidamento in gestione di tali servizi.

In relazione al primo aspetto l'Autorità si è soffermata sull'articolo 10, comma 2 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), che prevedeva la facoltà per i Comuni di affidare i servizi di accertamento e riscossione di tributi locali in via diretta senza ricorso ad alcuna procedura a evidenza pubblica, e sull'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che aboliva una precedente norma recante un termine massimo per la durata delle concessioni del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come la norma della legge finanziaria risultava in contrasto con l'obbligo di gara sancito dalle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di appalti pubblici di servizi. Infatti, in un mercato quale quello dell'accertamento e riscossione dei tributi, l'unico momento di confronto tra i diversi operatori si realizza all'atto dell'espletamento della gara pubblica di affidamento della gestione del servizio. Pertanto, il ricorso all'affidamento diretto ha, come effetto finale, il sostanziale annullamento della concorrenza.

Per quanto riguarda l'abrogazione delle disposizioni sulla durata delle concessioni, l'Autorità ha affermato che la mancata previsione di un termine massimo di durata per le concessioni del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni consente ai Comuni di procedere, in linea teorica, all'affidamento del

servizio per un periodo di tempo imprecisato, laddove invece il continuo confronto con i differenti operatori presenti garantirebbe una maggiore efficienza nell'erogazione del servizio. L'Autorità ha, dunque, auspicato il reinserimento di un termine massimo per la durata di tali concessioni, quantomeno non superiore ai sei anni previsti dalla precedente normativa.

Nella seconda segnalazione l'Autorità ha posto in evidenza che i Comuni, nell'affidare in gestione il servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali, avessero fatto ampio uso dello strumento della proroga, evitando così in molti casi il ricorso a procedure a evidenza pubblica. L'Autorità ha, altresì, osservato l'inserimento nei bandi di gara di requisiti di selezione dei partecipanti eccessivamente restrittivi che non appaiono giustificati dalle dimensioni degli appalti, anche in considerazione del fatto che la capacità delle imprese concessionarie di operare sul mercato viene vagliata *ex ante* da un'apposita Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e incaricata di verificare l'esistenza dei requisiti che la legge prevede per l'iscrizione all'albo dei concessionari. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), quale organo di indirizzo dell'attività dei Comuni italiani, si attivi affinché questi ultimi utilizzino in maniera sistematica le procedure a evidenza pubblica ed evitino di inserire nei bandi requisiti di partecipazione ulteriori rispetto a quello dell'iscrizione all'albo dei concessionari, salvo casi eccezionali giustificati dalle ingenti dimensioni dell'appalto.

PARERE SUI BANDI PREDISPOSTI DALLA CONCESSIONARIA SERVIZI INFORMATICI PUBBLICI-CONSIP SPA

Nel febbraio 2003 l'Autorità ha formulato alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici-Consip Spa, in merito alla definizione dei bandi di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche predisposti dalla stessa Consip. In via preliminare, l'Autorità ha sottolineato la necessità che i criteri adottati nella definizione di tali bandi siano rispettosi dei principi della concorrenza, garantendo la più ampia partecipazione dei soggetti interessati al processo di selezione.

Per quanto riguarda i requisiti di accesso, l'Autorità ha evidenziato gli effetti negativi per la concorrenza di disposizioni che limitino ingiustificatamente la partecipazione delle imprese alle gare mediante la fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi. In particolare, nel caso di requisiti economico-finanziari, l'Autorità ha ribadito quanto già espresso in altre occasioni⁴⁸ sull'opportunità che tali requisiti rispondano a esigenze oggettive dell'amministrazione e, più in generale, ai principi di ragionevolezza e imparzialità che regolano il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa.

⁴⁸ SEGNALEZIONE SUI BANDI DI GARA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI, in Bollettino n. 48/1999.

In tal senso, l'Autorità ha auspicato l'inserimento nei bandi di gara di requisiti quali: *i)* l'attestazione di un livello di fatturato specifico conseguito nel biennio precedente all'espletamento della gara non superiore al valore massimo della fornitura; *ii)* l'attestazione del possesso di requisiti in grado di fornire un'adequata garanzia all'ente appaltante, quali ad esempio una referenza bancaria rilasciata da un primario istituto di credito; *iii)* per le imprese di nuova costituzione, il deposito di documentazione alternativa al bilancio; *iv)* il deposito di una cauzione provvisoria di importo atto a garantire la partecipazione alla gara. A giudizio dell'Autorità, tali requisiti risulterebbero idonei a garantire la continuità e l'affidabilità delle forniture, senza tuttavia limitare la partecipazione alle gare di imprese con disponibilità finanziarie minori. Con riferimento ai requisiti tecnici richiesti per i beni o servizi oggetto di fornitura, l'Autorità ha posto in evidenza la necessità di identificare compiutamente l'oggetto della gara nelle sue caratteristiche economiche e tecniche, senza tuttavia limitare la scelta a specifici marchi o brevetti.

Con riguardo all'utilizzo di strumenti associativi quali il raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), l'Autorità ha osservato che tale forma di collaborazione tra imprese può facilmente prestarsi a un uso restrittivo della concorrenza, contravvenendo in tal modo agli interessi dell'amministrazione appaltante, nonché alle finalità perseguite dal legislatore nazionale e comunitario, che hanno visto in questa forma associativa un mezzo per ampliare il novero dei partecipanti e accentuare, per tale via, il confronto concorrenziale in sede di gara. In particolare, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che nei bandi predisposti dalla Consip venga limitata, salvo casi eccezionali, la possibilità di associazione da parte di due o più imprese che singolarmente sarebbero in grado di soddisfare i requisiti tecnici e finanziari richiesti.

L'Autorità ha inoltre espresso alcune considerazioni in ordine alla frequente scelta delle amministrazioni appaltanti di articolare la fornitura di un determinato bene o servizio in una pluralità di lotti. Al riguardo, al fine di garantire un effettivo confronto competitivo tra le imprese partecipanti, è necessario che il numero dei lotti sia determinato in modo da risultare inferiore al numero dei partecipanti alla gara.

Nell'ottica di tutelare il corretto e trasparente svolgimento della gara, l'Autorità ha altresì posto l'accento sulla necessità di inserire nei bandi di gara previsioni concernenti il divieto di partecipazione per le imprese che abbiano rapporti di controllo o di collegamento, ai sensi dell'articolo 2359, commi 1, 2 e 3 del Codice Civile, con altre imprese partecipanti.

In merito alla scelta del criterio per l'identificazione del soggetto aggiudicatario, l'Autorità ha sottolineato che tra il criterio del miglior prezzo e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il primo sia caratterizzato da una maggiore oggettività e trasparenza e, dunque, risulti maggiormente idoneo a favorire un più corretto svolgimento del processo competitivo, soprattutto nelle circostanze in cui le caratteristiche qualitative del bene o del

servizio posto a gara possono essere facilmente individuate e definite. Qualora l'amministrazione abbia necessità di associare al prezzo anche altri parametri di selezione, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa appare preferibile. In ogni caso l'Autorità ha auspicato che l'amministrazione committente dia qualificata motivazione nei bandi di gara del criterio di aggiudicazione prescelto in funzione della natura e delle caratteristiche qualitative del bene o servizio oggetto della fornitura. Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di fissare nei bandi predisposti da Consip un prezzo di riserva (prezzo massimo che la stazione appaltante è disposta a pagare per un determinato bene o servizio), allo scopo di disincentivare eventuali comportamenti di coordinamento tra i partecipanti alla gara, nonché di tener conto delle informazioni disponibili sul bene o servizio richiesto.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha ribadito che la corretta formulazione di un bando di gara non può prescindere da un'attenta analisi delle specifiche caratteristiche del bene o servizio oggetto della fornitura, oltre che dal numero e dalle dimensioni degli operatori presenti nel mercato di riferimento. La mancata considerazione di tali elementi potrebbe, infatti, condurre alla redazione di bandi non conformi ai principi di concorrenza.

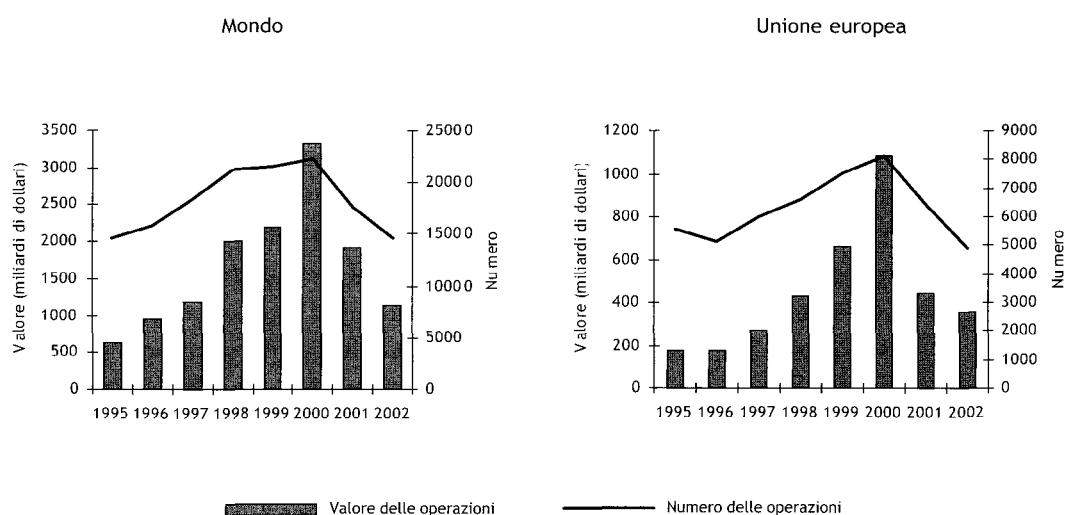
2. I processi di concentrazione tra imprese

FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI PIÙ RECENTI

Lo scenario internazionale

Il rallentamento negli andamenti delle fusioni e acquisizioni, già manifestatosi nel corso dell'anno precedente, trova conferma nel 2002 (FIGURA 2.1)¹. A livello mondiale e per il secondo anno consecutivo si registra una contrazione del valore delle operazioni realizzate (41%) ben superiore alla pur sensibile riduzione del numero delle transazioni (17%); nel complesso, si riduce di quasi il 30% la dimensione media del valore delle transazioni effettuate (si dimezza rispetto al 2000) e sembra ormai esaurita l'ondata di concentrazioni fra imprese che aveva caratterizzato, pressoché ovunque, la fine degli anni Novanta.

Figura 2.1 - Operazioni di fusione e acquisizione fra imprese (1995-2002)

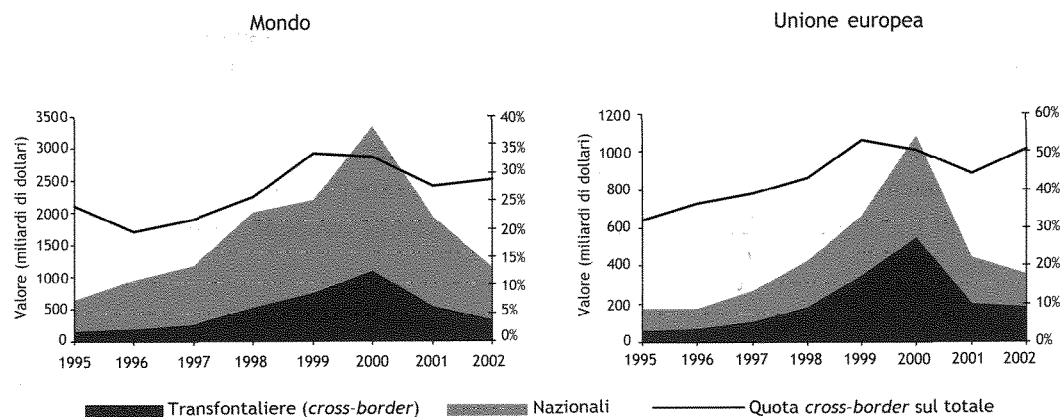


Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

¹ Le statistiche commentate nella prima parte del capitolo sono tratte dalla banca dati M&A della società Thomson Financial. Le operazioni si riferiscono a tutte le transazioni completate nel periodo di analisi che comportano l'acquisizione di una quota superiore al 50% del capitale societario. Il valore delle transazioni non è sempre rilevato; si assume, tuttavia, un buon grado di copertura delle principali operazioni.

Un andamento analogamente decrescente hanno registrato le operazioni di concentrazione che coinvolgevano imprese localizzate in Paesi diversi. Nella media dei Paesi membri dell'Unione europea, tuttavia, l'incidenza percentuale delle operazioni transfrontaliere sul totale delle acquisizioni ritorna ai valori del 1999 (50% circa), dopo una leggera contrazione negli anni 2000 e 2001 (FIGURA 2.2).

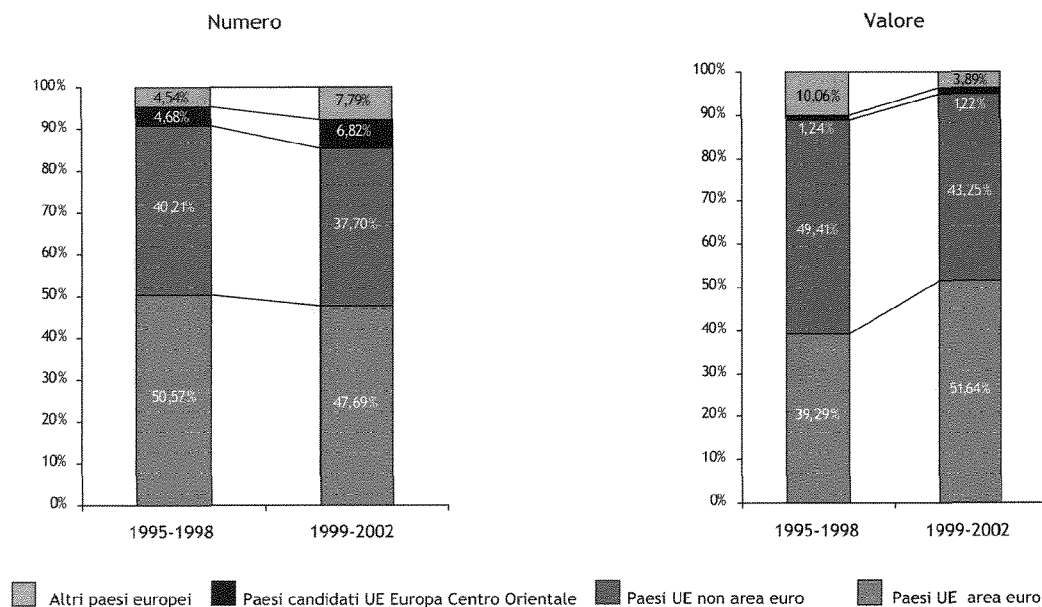
Figura 2.2 - Valore delle operazioni di fusione e acquisizione (distinte in nazionali e transfrontaliere) e quota delle operazioni transfrontaliere sul totale (1995-2002)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

L'analisi delle operazioni transfrontaliere concluse consente di evidenziare un fenomeno importante di consolidamento della presenza delle imprese dell'Unione europea nelle economie dei Paesi candidati dell'Europa Centro-Orientale. Come si verificò nel periodo compreso tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta in occasione della creazione del mercato interno europeo, l'accesso ai mercati tramite politiche di acquisizione anticipa l'ingresso effettivo di questi Paesi nell'Unione europea (FIGURA 2.3). Nel periodo 1999-2002, molti dei Paesi comunitari figurano fra i principali investitori nei mercati dell'Europa Centro-Orientale. L'Unione europea nel suo complesso rappresenta il 70% del volume e l'80% del valore delle acquisizioni estere in questi Paesi, con partecipazioni rilevanti da parte di imprese di nazionalità tedesca, francese, austriaca, olandese e italiana: questi cinque Paesi coprono da soli il 40% del volume e il 60% del valore delle acquisizioni effettuate da imprese estere. Per quanto riguarda l'Italia, vista la ridotta incidenza complessiva delle acquisizioni all'estero sul totale delle fusioni e acquisizioni, i mercati dell'Europa Centro-Orientale rappresentano una quota delle operazioni transfrontaliere (4,4% in valore e 9,1% in volume, nel periodo 1999-2002) significativamente superiore alla media dei Paesi dell'Unione europea (rispettivamente 1,2% e 6,7%).

Figura 2.3 - Operazioni di fusione e acquisizione in Europa: 1995-1998 e 1999-2002



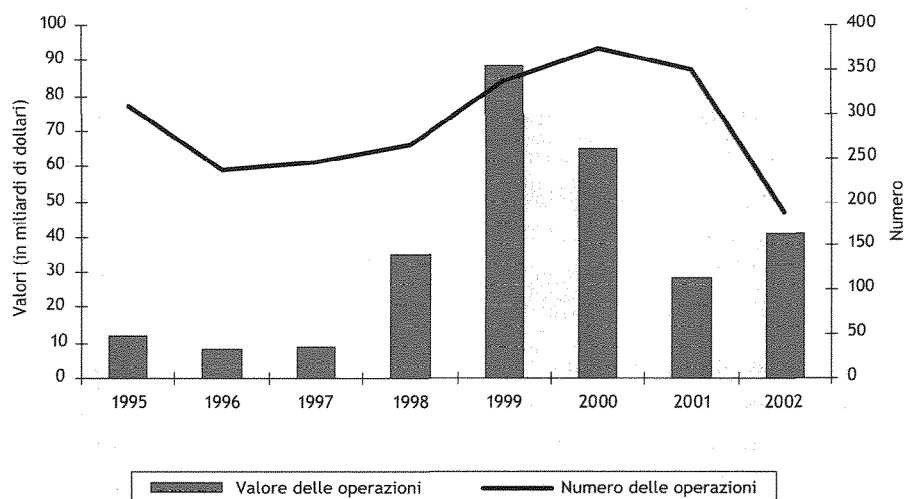
Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

Negli ultimi anni si è andata modificando gradualmente l'importanza delle diverse aree geografiche interessate da fusioni e acquisizioni: le operazioni che hanno avuto come oggetto imprese di nazionalità comunitaria rappresentano, dal 1999 in poi, più del 30% del valore delle transazioni concluse a livello mondiale, con un incremento di dieci punti percentuali rispetto al quadriennio precedente. Questa crescita ha coinciso con l'avvio dell'ultima fase del processo di creazione dell'Unione Economica e Monetaria, che ha probabilmente determinato un aumento considerevole dei processi di consolidamento all'interno dell'area dell'euro (FIGURA 2.3), soprattutto nel settore del credito e dei servizi finanziari.

Fusioni e acquisizioni in Italia

Nel 2002 l'andamento delle operazioni di fusione e acquisizione che hanno avuto come *target* un'impresa di nazionalità italiana appare in controtendenza rispetto allo scenario internazionale. Le transazioni si attestano su un valore complessivo pari a circa 40 miliardi di dollari, più elevato del 14,5% rispetto all'importo rilevato nell'anno precedente (FIGURA 2.4). Continua ad aumentare il numero delle operazioni notificate all'Autorità (v. oltre, TAVOLA 2.2), mentre la contrazione registrata nel numero aggregato di operazioni effettuate (FIGURA 2.4) deriva soprattutto dall'andamento delle operazioni più modeste, non censite dalle fonti di informazione specializzate.

Figura 2.4 - Operazioni di fusione e acquisizione di imprese di nazionalità italiana (1995-2002)



Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

Analogamente a quanto avvenuto nell'Unione europea, il 2002 è caratterizzato da importanti operazioni nei mercati del credito, delle assicurazioni e dei servizi finanziari, che nel loro insieme rappresentano più del 50% del valore delle operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato imprese di nazionalità italiana. Nella quasi totalità dei casi si tratta di operazioni di carattere strettamente nazionale, nel quadro dei processi di consolidamento tuttora in atto nel sistema creditizio e finanziario (TAVOLA 2.1).

TAVOLA 2.1 - Valore delle operazioni di fusione e acquisizione che hanno coinvolto imprese di nazionalità italiana (2002)

Settori (ordinati per valore delle transazioni)	Valore delle operazioni realizzate nel 2002 (milioni di dollari)			Totale
	Italia su Italia	Italia su estero	estero su Italia	
Credito e servizi finanziari	21306	835	1686	23827
Prodotti e servizi energetici	5007	2424	432	7863
Servizi immobiliari	3584	380	1798	5762
Prodotti industriali	1168	73	966	2207
Beni di largo consumo	677	210	867	1754
Servizi di informazione	877	282	152	1311
Materie prime, minerali e metalli	235	1	691	927
Commercio	19	260	500	779
Altri prodotti e servizi per i consumatori	157	19	249	425
Telecomunicazioni	367	-	-	367
Servizi e prodotti ad alta tecnologia	145	29	22	196
Servizi e prodotti sanitari	14	79	-	93
Totale	33556	4592	7363	45511

Fonte: Elaborazioni su dati Thomson Financial.

L'operazione di maggior rilievo è costituita dalla fusione per incorporazione in San Paolo IMI di Cardine Banca, che ha interessato non solo i mercati tradizionali degli impieghi e dei depositi bancari, ma anche numerosi servizi finanziari e assicurativi (ramo vita). Da segnalare, nello stesso settore, la fusione per incorporazione nella Banca Popolare di Verona della Banca Popolare di Novara, nonché la complessa transazione che ha riguardato la Banca di Roma (nel 2001 quarto gruppo bancario italiano in termini di raccolta) e la Bipop-Carire, divenute a seguito dell'operazione rispettivamente Capitalia e Fineco. Nel comparto assicurativo, alla fine del 2002 è stata autorizzata, subordinatamente al rispetto di condizioni imposte dall'Autorità, la fusione Sai-Fondiaria, con effetti di rilievo nel ramo danni.

Continuano a prodursi ancora nel 2002 gli effetti del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, di recepimento della direttiva 96/92/CE (cosiddetto decreto Bersani), che, disponendo il rilascio di una concessione unica, elimina le duplicazioni che a livello locale ancora interessavano la distribuzione di energia elettrica. Nel corso dell'anno sono state portate a compimento alcune di queste operazioni, riguardanti, in particolare, il Comune di Milano (AEM, già autorizzata dall'Autorità alla fine del 2001), il Comune di Verona (l'azienda municipalizzata AGSM Verona) e l'acquisizione da parte di Enel Distribuzione dei contratti di utenza di numerosi comuni.

Ancora con riferimento al settore elettrico, è stata perfezionata nel 2002, nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato, la cessione della più grande fra le tre società di generazione di energia elettrica da parte di Enel: si tratta di Eurogen, la cui acquisizione da parte di Edisonpower (Edison, società del gruppo Italoenergia, controllata dal gruppo Fiat) è stata autorizzata dalla Commissione europea, che già nel 2001 non si era opposta all'acquisto della prima Genco (Elettrogen) da parte del gruppo spagnolo Endesa. La terza Genco, denominata Interpower, ha costituito oggetto di un accordo di *joint venture* fra la società di diritto belga Electrabel (controllata dal gruppo francese Suez) e l'italiana Energia (gruppo CIR). In base all'accordo, Interpower venderà elettricità quasi esclusivamente a queste due società, non configurando, ai sensi del regolamento comunitario n. 4064/89, un'operazione di concentrazione e risultando, pertanto, non soggetta ad autorizzazione da parte della Commissione europea.

A differenza del settore creditizio-finanziario, il cui processo di consolidamento si è svolto quasi esclusivamente all'interno dei confini nazionali, circa il 40% del valore delle operazioni che hanno visto coinvolte imprese italiane nei settori dei servizi e prodotti energetici ha riguardato transazioni transfrontaliere e, principalmente, acquisizioni italiane all'estero. Rientrano fra queste due operazioni principali: *i*) l'acquisizione della spagnola Viesgo (controllata da Endesa) da parte dell'Enel, che segna l'ingresso della società italiana nel mercato della generazione, distribuzione e trasmissione di energia elettrica nella Spagna settentrionale; *ii*) l'acquisizione del controllo, da parte di Saipem (Eni), della società francese Bouguyes Offshore, operante nel mercato della costruzione di piattaforme petrolifere. Entrambe le operazioni sono state autorizzate dalla Commissione europea.

Anche il mercato della proprietà e dei servizi immobiliari è stato caratterizzato da numerose operazioni, confermando una tendenza già emersa lo scorso anno. Alcune delle principali acquisizioni hanno visto la partecipazione di importanti società estere operanti nella gestione di fondi immobiliari (Whitehall, Morgan Stanley); l'operazione principale, che prevedeva la costituzione di un'impresa comune fra Morgan Stanley e il gruppo Olivetti/Telecom Italia, è stata autorizzata dalla Commissione europea.

LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 2002

L'attività di controllo delle concentrazioni svolta dall'Autorità nel 2002 fa registrare un ulteriore incremento del numero delle operazioni, 603 a fronte delle 570 decise nel 2001 (TAVOLA 2.2), proseguendo un andamento costante di crescita dal 1998 a oggi, in controtendenza rispetto agli indicatori internazionali.

Si interrompe la crescita del numero delle operazioni di concentrazioni realizzate attraverso la costituzione di imprese comuni, in forte aumento nei due anni precedenti e allora caratterizzate da iniziative nell'ambito delle tecnologie Internet, in particolare nel commercio elettronico. Nessuna delle nove imprese comuni costituite nel 2002 ha riguardato la fornitura di servizi Internet, bensì iniziative di cooperazione di tipo orizzontale o in ambito distributivo e commerciale.

TAVOLA 2.2 - Concentrazione fra imprese indipendenti (numero di casi)

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a, b e c	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Acquisizione del controllo	2	101	196	227	237	237	304	253	305	380	460	550	591
Fusione	-	-	4	3	6	2	1	7	7	6	9	3	3
Impresa comune	-	4	1	-	4	2	3	5	4	9	23	17	9
Totale	2	105	201	230	247	241	308	265	316	395	492	570	603
Ritiro della comunicazione(*)	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	1	2	1

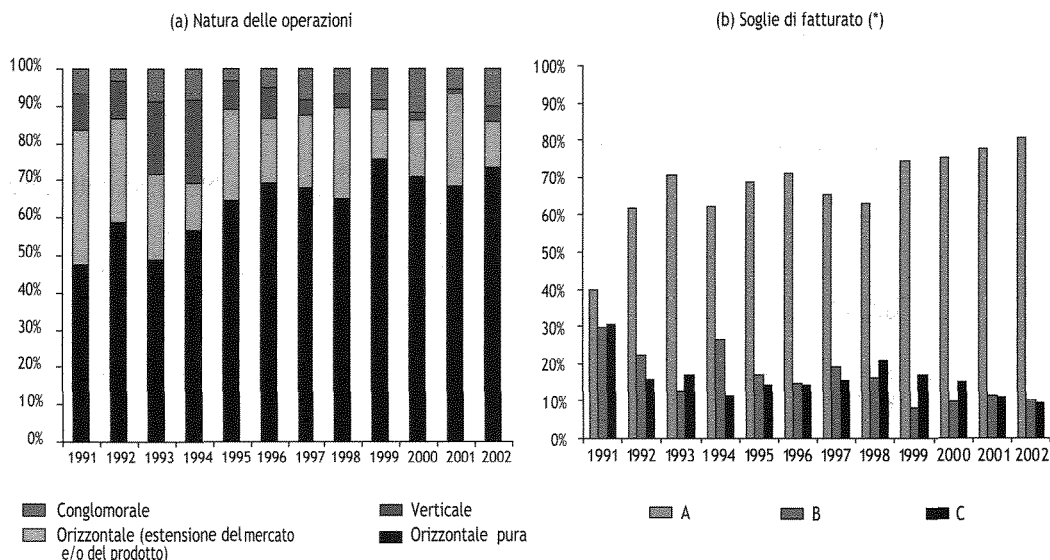
(*) nel corso della fase istruttoria.

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'incidenza delle operazioni di natura orizzontale (FIGURA 2.5), volte a rafforzare la posizione di mercato dell'impresa acquirente o a estenderne la presenza su mercati contigui dal punto di vista merceologico o geografico, è in linea con gli anni precedenti e si attesta su valori intorno all'85%. Hanno sempre maggiore peso le acquisizioni realizzate da gruppi societari di dimensioni rilevanti (FIGURA 2.5), in cui il valore del fatturato delle imprese complessivamente interessate supera la soglia stabilita dalla legge

per l'obbligo di notifica preventiva all'Autorità; nel 2002 rappresentano oltre l'80% di tutte le operazioni esaminate (erano il 63% nel 1998). Parallelamente, si riduce l'incidenza delle concentrazioni caratterizzate da una dimensione delle imprese acquisite superiore alla soglia di legge ma in cui l'insieme delle imprese interessate non raggiunge dimensioni particolarmente rilevanti (meno del 10% nel 2002, rispetto a una percentuale superiore al 20% nel 1998).

Figura 2.5 - Operazioni di concentrazione per natura dell'operazione e per soglia di fatturato nazionale delle imprese interessate (*)



(*) Le soglie di fatturato sono quelle vigenti in ciascun anno del periodo considerato. Per il 2002:

A = fatturato delle imprese interessate > 387 milioni di euro, fatturato dell'impresa acquisita < 39 milioni di euro;

B = fatturato delle imprese interessate > 387 milioni di euro, fatturato dell'impresa acquisita > 39 milioni di euro;

C = fatturato delle imprese interessate < 387 milioni di euro, fatturato dell'impresa acquisita > 39 milioni di euro.

La soglia A include anche le notifiche effettuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153, che ha introdotto ulteriori obblighi di comunicazione per le concentrazioni nel settore cinematografico.

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Numerose operazioni hanno interessato i mercati dell'industria manifatturiera e una quota elevata di queste ha avuto carattere multigiurisdizionale: il 40% circa, pari al 75% di tutte le operazioni notificate presso diversi organismi nazionali per la tutela della concorrenza (TAVOLA 2.3). Complessivamente, quasi il 13% di tutte le operazioni esaminate dall'Autorità nel 2002 è stato notificato in almeno un altro paese, con un'incidenza in leggera flessione ma sostanzialmente in linea con quanto rilevato negli ultimi anni (14% nel 2001, 14,4% nel 2000 e 14,9% nel 1999).