

re a un'impresa di acquisire, in sede di esercizio del voto nelle assemblee ordinarie, un controllo di fatto sui principali concorrenti, operanti nel medesimo settore produttivo, venendosi così a costituire un unico centro di interesse, che, in determinate circostanze, esclude *in radice* la possibilità che i soggetti coinvolti possano tenere comportamenti genuinamente indipendenti sul mercato²⁴.

“Cartelli” vecchi e nuovi

In materia di intese, l'Autorità ha potuto registrare un'evoluzione nei comportamenti delle imprese che si accompagna ad una maggiore consapevolezza in materia di illeciti antitrust. Accanto alle classiche ipotesi di intese aventi ad oggetto la formalizzazione di accordi sui prezzi, e di pratiche concertate attuate mediante riunioni organizzate e tendenzialmente sistematiche fra concorrenti, si sono accertate forme di collusione sempre più sofisticate. In molti casi l'intesa è volta a determinare una trasparenza artificiale del mercato tramite la condivisione di dati sensibili omogenei o il coordinamento delle strategie commerciali con effetti sui prezzi rilevanti, anche se a volte solo indiretti.

Fra le fattispecie di intese più complesse e importanti, l'Autorità si è occupata di scambi di informazioni fra imprese e ha ritenuto che costituiscono di per sé un illecito, indipendentemente dalla loro incidenza diretta sui prezzi, gli scambi di informazioni che abbiano ad oggetto dati sensibili e non siano esentabili in base a regolamenti comunitari. È il caso delle assicurazioni²⁵.

In mercati in cui la concorrenza è già ristretta, si sono osservate circostanze nelle quali l'impresa più importante del mercato ha esercitato la propria posizione di leadership promuovendo e coordinando strategie collusive con i concorrenti, in particolare diventando il punto di riferimento e il soggetto guida dei comportamenti futuri dei concorrenti²⁶.

Concertazione e gare pubbliche

Meritano una considerazione particolare le pratiche anticoncorrenziali realizzate a danno diretto dell'Amministrazione nell'ambito delle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici.

Il *favor* verso procedure concorsuali di selezione del contraente privato nella stipulazione dei contratti della PA, già presente nella nostra legislazione per ragioni essenzialmente connesse all'esigenza di evitare i fenomeni di corruzione, viene fortemente accentuato dalla normativa comunitaria.

²⁴ Decisione SAI Società Assicuratrice Industriale-La Fondiaria Assicurazioni, in Bollettino n. 51-52/2002.

²⁵ Decisione RC Auto, in Bollettino n. 30/2000.

²⁶ Decisione Compagnie aeree-Fuel Charge, in Bollettino n. 31/2002.

Quest'ultima sottolinea, in particolare la valenza pro-concorrenziale insita nella gara tra imprese indipendenti, come strumento principe per l'individuazione del contraente più efficiente. I benefici effetti di tale meccanismo si lasciano apprezzare, in generale, nei confronti del sistema economico-produttivo, che risulta stimolato dalla competizione per ottenere la commessa pubblica; in particolare, con riguardo all'Amministrazione, che può acquisire beni e servizi migliori e al prezzo più basso. Tali effetti risultano tuttavia completamente frustrati quando le imprese colludono in occasione della presentazione delle offerte nella gara. In tale evenienza, lo stesso meccanismo della gara, attesi anche i vincoli procedurali cui è soggetta l'Amministrazione, può ritorcersi a suo danno. Settori merceologici disparati sono stati interessati da questi fenomeni: dalle forniture di gasolio²⁷, ai servizi assicurativi²⁸, ai buoni pasto²⁹. La recente esperienza ha poi evidenziato che, nel caso in cui sia accertata una collusione in gara e sia in corso di esecuzione il contratto pubblico, non sembrano ancora sussistere idonei strumenti per rimediare a questa palese alterazione del gioco della concorrenza. Il Consiglio di Stato ha infatti stabilito che l'accertamento di un accordo in sede di gara non comporta di per sé la nullità dei relativi contratti di fornitura, lasciandola all'apprezzamento del giudice ordinario e assegnando all'Autorità un potere di diffida alle imprese. Il Consiglio di Stato ha inoltre precisato, nella stessa sentenza, che è *“ammissibile che attraverso la diffida l'Autorità possa ingiungere misure di rimozione degli effetti dell'intesa illecita, aventi ad oggetto il comportamento delle imprese”*, senza che ciò possa essere *“in assoluto impedito dall'esistenza di rapporti negoziali”*, pur dovendo l'Autorità valutare le conseguenze indirette che l'imposizione di misure specifiche, graduate in considerazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, potrebbe avere sulle posizioni dei terzi³⁰.

La collusione ai danni dell'Amministrazione si è poi realizzata anche indipendentemente dall'alterazione delle gare, in circostanze in cui la stessa ha contrattato direttamente con le imprese fornitrici. In particolare, nel settore farmaceutico sono state accertate ampie concertazioni volte alla ripartizione dei mercati ed alla fissazione dei prezzi che si sono tradotte in vere e proprie imposizioni di fatto alle Amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)³¹.

Ne emerge l'immagine di un'Amministrazione che formalmente tratta con le imprese su un piano di parità, ma che di fatto subisce l'intera definizione del regolamento contrattuale, che è invece dettato dalla concertazione tra le imprese.

²⁷ Decisione *Aziende di trasporto pubblico locale-Petrolieri*, in Bollettino n. 8/2003.

²⁸ Decisione *Assicurazione rischi comune di Milano*, in Bollettino n. 39/1997.

²⁹ Decisione *Pellegrini/Consip*, in Bollettino n. 24/2002.

³⁰ Consiglio di Stato, sezione VI, decisione 2 marzo 2004, n. 926, *Pellegrini/Consip*.

³¹ Decisione *Test diagnostici per diabete*, in Bollettino n. 18/2003.

Le autorizzazioni in deroga

Non sempre le intese anticoncorrenziali tra imprese producono esclusivamente effetti svantaggiosi per la collettività. In date circostanze, infatti, esse possono realizzare anche risultati positivi in termini di miglioramenti dell'offerta e sostanziali benefici per i consumatori. Quando ciò accade, la legge affida all'Autorità il compito di effettuare un bilanciamento tra gli effetti restrittivi dell'intesa ed i vantaggi che la stessa comporta. In esito a tale bilanciamento l'intesa può essere autorizzata per un periodo limitato di tempo proprio allo scopo di consentire la realizzazione di quei vantaggi che immediatamente si ricollegano ad essa, evitando nello stesso tempo la cristallizzazione della restrizione concorrenziale, certamente dannosa nel medio e lungo termine. Nei limiti rigorosi, fissati dalla legge, all'esercizio di una simile competenza, l'Autorità non ha mancato di cogliere, nell'eterogenea realtà sottoposta alla sua analisi, quei casi che potevano soddisfare i requisiti normativi e perciò potevano conseguire l'esenzione dal divieto. Così sono state autorizzate intese nel settore del trasporto aereo^{32/33}, nel settore della distribuzione commerciale³⁴, nel settore della distribuzione dei prodotti petroliferi e nel settore delle telecomunicazioni³⁵.

Antitrust e analisi economica

La continua evoluzione del diritto comunitario della concorrenza, e, in particolare, la giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di Primo Grado delle Comunità europee, hanno fornito all'Autorità non soltanto i criteri per interpretare norme generali e astratte, applicandole a casi e a comportamenti concreti. Esse hanno, altresì, favorito l'adozione da parte dell'Autorità di un metodo di indagine volto a verificare gli effetti del comportamento o dell'operazione rispetto ai prezzi, alla quantità o alla qualità di beni e servizi offerti: in altre parole, a misurarne l'effetto sui consumatori. Il ricorso all'analisi economica ha fatto così sempre più ingresso nella valutazione del diritto antitrust.

L'Autorità, anche giovandosi dell'appartenenza a un sistema sovranazionale, più o meno formalizzato, di dialogo fra autorità di concorrenza esistente a livello internazionale, si è avvalsa dell'analisi economica tanto in materia di illeciti (intese restrittive e abusi di posizione dominante), quanto in materia di concentrazioni tra imprese.

Relativamente alle intese, il ricorso all'analisi economica è stato più ricorrente nella valutazione di quelle verticali, che per loro natura sono meno

³² Decisione *Alitalia-Minerva Airlines*, in Bollettino n. 37-38/1998.

³³ Decisione *Alitalia-Volare*, in Bollettino n. 28/2003.

³⁴ Decisione *Coop Italia-Conad/Italia Distribuzione*, in Bollettino n. 13/2001.

³⁵ Decisione *Nokia-Marconi*, in Bollettino n. 13/2002.

restrittive delle intese orizzontali, in ragione dei guadagni di efficienza che possono determinare³⁶.

Utile è stata anche l'applicazione dell'analisi economica a fattispecie di abuso, quali i prezzi predatori, con riferimento ai quali è stata condotta una valutazione ancorata alla teoria economica, in grado di enucleare, dall'insieme dei costi sostenuti da un'impresa, quelli specificamente riferibili alla produzione aggiuntiva di beni o servizi sui quali i prezzi predatori sono stati praticati³⁷.

Infine, efficace è stato l'impiego di modelli di simulazione circa gli effetti di un'operazione di concentrazione³⁸, in termini di aumento dei prezzi che ne sarebbe potuto derivare.

Misure pubbliche e comportamenti d'impresa

In Paesi come il nostro, caratterizzati da una lunga tradizione di intervento invadente dei pubblici poteri nell'economia, gli ostacoli alla concorrenza possono derivare non soltanto dai comportamenti delle imprese che danno luogo a cartelli, ad abusi di posizione dominante, a concentrazioni restrittive, ma anche dalle leggi, dai regolamenti, dagli atti delle pubbliche amministrazioni, che facilitano o incentivano monopoli, consorzi e altre forme associative, le quali inducono una concertazione fra imprese suscettibile di alterare il gioco concorrenziale nei vari mercati.

In questa prospettiva, costante è stato l'esercizio dei poteri consultivi attribuiti dal legislatore all'Autorità, *“allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato”*. I pareri e le segnalazioni dell'Autorità indirizzate al Parlamento, al Governo, alle Regioni, alle amministrazioni centrali e locali, hanno evidenziato le distorsioni alla concorrenza determinate da iniziative legislative e regolamentari o da atti normativi già in vigore.

Ne è scaturita una forma di attività di promozione della concorrenza, diretta ai pubblici poteri, che ha riguardato tutti i settori economici e problemi di varia natura e complessità: prezzi e tariffe di beni o servizi (telefonia, trasporto pubblico locale, servizi di taxi, attività professionali, libri, ecc.), liberalizzazione di settori o di attività (oltre a quanto già richiamato, energia, servizi aeroportuali di assistenza a terra, ecc.), privatizzazione di enti pubblici, modalità di gestione delle reti di servizi (di telefonia, elettrici, ferroviari, comprensivi anche dei servizi merci e di terminalizzazione, ecc.).

³⁶ Decisione *Sagit-Contratti vendita e distribuzione del gelato*, in Bollettino n. 5/2003.

³⁷ Decisione *Diano-Tourist Ferry Boat-Caronte Shipping-Navigazione Generale Italiana*, in Bollettino n. 16/2002.

³⁸ Decisione *SAI Società Assicuratrice Industriale-La Fondiaria Assicurazioni*, in Bollettino n. 51-52/2002.

Agli interventi specifici concernenti singoli settori di legislazione o regolazione si sono affiancati interventi orizzontali e intersettoriali. Così, l'Autorità ha adottato sia una segnalazione generale sugli interventi necessari per promuovere la concorrenza in tutti i mercati³⁹, sia segnalazioni sui bandi di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici⁴⁰, sui servizi pubblici locali⁴¹.

Gli interventi di segnalazione hanno altresì dovuto tener conto del graduale ampliamento della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni e delle funzioni amministrative degli enti locali in materia di disciplina dell'attività economica, formalizzato nelle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, operato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

In questo contesto, l'Autorità ha più volte messo in evidenza l'esigenza di garantire che i processi di revisione della regolazione in senso pro-concorrenziale si estendano anche alla regolazione di livello regionale e locale, al fine di evitare che le misure regionali e locali divengano eccedenti o troppo restrittive rispetto al quadro normativo sovranazionale e nazionale⁴², situazione, questa, riscontrata in alcuni settori come la distribuzione commerciale⁴³; il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica⁴⁴; la regolazione dell'attività di insegnamento nel settore dello sport⁴⁵.

Può accadere che nei procedimenti istruttori avviati nei confronti delle imprese, per loro comportamenti restrittivi della concorrenza, emerga un nesso specifico tra quei comportamenti d'impresa e misure pubbliche, normative e amministrative.

Fino alla già richiamata sentenza della Corte di Giustizia relativa al caso CIF⁴⁶, era considerato pacifico che quando leggi, regolamenti o provvedimenti amministrativi di carattere generale “coprono” integralmente comportamenti d'impresa che violano le norme antitrust, l'Autorità non potesse col-

³⁹ Segnalazione *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in Bollettino n. 1-2/2002.

⁴⁰ Segnalazione *Bandi di gara in materia di appalti pubblici*, in Bollettino n. 48/1999, nonché parere *Bandi predisposti dalla concessionaria servizi informatici pubblici-Consip spa*, in Bollettino n. 5/2003.

⁴¹ Segnalazione *Disciplina dei servizi pubblici locali*, in Bollettino n. 43/2001.

⁴² Segnalazione *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in Bollettino n. 1-2/2002.

⁴³ Segnalazione *Misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale*, in Bollettino n. 43/2001.

⁴⁴ Segnalazione *Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica*, in Bollettino n. 16-17/2003.

⁴⁵ Parere *Regolamentazione dell'attività di insegnamento nel settore dello sport*, in Bollettino n. 44/2003.

⁴⁶ Sentenza 9 settembre 2003, *Consorzio Industrie Fiammiferi/Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, causa C198/01, non ancora pubblicata in Raccolta.

pire quei comportamenti, l'autonomia delle imprese essendo azzerata dalle misure pubbliche di "copertura".

Già nella Relazione del 1998, questa Autorità prospettò la possibilità di disapplicare misure pubbliche interne contrastanti con gli articoli 81 e 82 del Trattato. Ora la Corte di Giustizia ha dato pieno corpo giuridico a quella prospettiva. È una sentenza molto importante, precisamente perché consente a tutte le autorità antitrust nazionali di colpire simultaneamente e a fondo entrambi i "nemici" della concorrenza: i comportamenti d'impresa restrittivi, con l'inibizione e, talora, con la sanzione; le misure legislative, governative e amministrative, con la disapplicazione.

Conclusioni

Nel periodo intercorso dall'entrata in vigore della legge n. 287/90, l'Autorità ha contribuito, insieme con la giurisprudenza del giudice amministrativo, a delineare ulteriori profili del "diritto vivente" della concorrenza, chiarendo la portata delle regole procedurali e della stessa disciplina sostanziale. Nel corso del tempo, ma soprattutto in questi ultimi anni, si è andato così costituendo un corpo assai vasto di principi e di interpretazioni, che svolgono una funzione essenziale di guida per l'Autorità e di indirizzo per gli operatori. La giurisprudenza delle Corti, ispirata in larghissima parte a consolidati principi comunitari, ha contribuito a chiarire gli ambiti di applicazione della normativa, i soggetti nei cui confronti essa si applica, gli elementi di prova considerati sufficienti per individuare una violazione e i poteri di cui dispone l'Autorità.

I destinatari principali di tale diritto, le imprese e le istituzioni pubbliche, possono trarne le specificazioni delle norme generali antitrust, che offrono loro le indicazioni necessarie, rispettivamente, a tenere comportamenti e ad emanare misure pubbliche conformi alle regole antitrust.

Fino a pochi anni fa, le norme comunitarie e nazionali sulla concorrenza erano considerate da molti operatori economici ed istituzionali scarsamente conosciute, lontane dalle imprese, troppo generali e non sufficientemente specificate. Oggi, almeno il quadro delle regole dovrebbe essere più delineato. E si auspica lo sia sempre di più nel prossimo futuro.

Seconda Parte

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

1. Evoluzione della concorrenza nell'economia nazionale e interventi dell'Autorità

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

Nel corso del 2003, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono state valutate 577 operazioni di concentrazione, 54 intese, 14 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità			
	2002	2003	2004 gennaio-marzo
Intese	46	54	13
Abusi di posizione dominante	19	14	15
Concentrazioni fra imprese indipendenti	651	577	140
Separazioni societarie	21	18	4
Indagini conoscitive	-	1	-
Inottemperanze alla diffida	3	-	-
Pareri alla Banca d'Italia	28	37	4

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2003 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	27	4	23	54
Abusi di posizione dominante	1	3	10	14
Concentrazioni fra imprese indipendenti	527	3*	47	577
Separazioni societarie	18	-	-	18

(*) È compreso un caso di ritiro della comunicazione a seguito di istruttoria avviata dall'Autorità.

Le intese esaminate

In relazione alle intese tra imprese, nel 2003 sono stati portati a termine sei procedimenti istruttori¹. In tre casi i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concor-

¹ TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI; ALITALIA-VOLARE; COMPASS GROUP ITALIA/AUTOGRILL-RISTOP; SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO. I seguenti casi, le cui istruttorie si sono concluse nel primo trimestre del 2003, sono stati già descritti nella Relazione annuale dello scorso anno: AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI; SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO.

renza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90². In un caso, l'Autorità ha concesso un'autorizzazione in deroga al divieto di intesa ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90³. Due procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della non violazione del divieto di intese restrittive⁴.

In considerazione della gravità delle infrazioni commesse, nei tre casi di violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 sono state comminate alle imprese sanzioni ai sensi dell'articolo 15, comma 1, per un ammontare complessivo pari a circa 101 milioni di euro⁵.

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'infrazione⁶; in due casi le istruttorie sono state avviate a seguito della comunicazione volontaria delle imprese partecipanti all'accordo⁷; in due casi l'apertura dell'istruttoria è avvenuta d'ufficio⁸.

**Intese esaminate nel 2003 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO

Industria alimentare e delle bevande	2
Industria petrolifera	1
Industria farmaceutica	1
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	1
Ristorazione	1
TOTALE	6

Durante i primi tre mesi del 2004 l'Autorità ha concluso un procedimento in materia di intese riguardante il caso GUARDIA DI FINANZA-FEDERAZIONE ITALIANA AGENTI IMMOBILIARI PROFESSIONALI, 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 141 mila euro.

Al 31 marzo 2004 risultano in corso 12 istruttorie in materia di intese⁹.

² TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI.

³ ALITALIA-VOLARE.

⁴ SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO; COMPASS GROUP ITALIA/AUTOGRILL-RISTOP.

⁵ TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI; VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI.

⁶ TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE-PETROLIERI.

⁷ ALITALIA-VOLARE; SAGIT-CONTRATTI VENDITA E DISTRIBUZIONE DEL GELATO.

⁸ VARIAZIONE DI PREZZO DI ALCUNE MARCHE DI TABACCHI; COMPASS GROUP ITALIA/AUTOGRILL-RISTOP.

⁹ ENEL PRODUZIONE-ENDESA ITALIA; FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI-ASSOCIAZIONE NAZIONALE DISTRIBUTORI STAMPA; PHILIP MORRIS ITALIA-RIVENDITE DI TABACCHI; MERCATO DEL CALCESTRUZZO; FIAVET EMILIA-ROMAGNA-MARCHE-BLUVACANZE-FIAVET LOMBARDIA; CARTASIAMERICAN EXPRESS; CONSORZIO GRANA PADANO; LOTTOMATICA-SISAL; ANFIMA-IMPRESS-CAVIONI-FUSTITALIA-FALCO-LIMEA FISMA; RAS-GENERALI/IAMA CONSULTING; ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA; SAPIO PRODUZIONE IDROGENO OSSIGENO-RIVOIRA-SOCIETÀ ITALIANA ACETILENE E DERIVATI S.I.A.D.-SOCIETÀ OSSIGENO NAPOLI S.O.N.-LINDE GAS ITALIA-AIR LIQUIDE ITALIA-SOL.

Gli 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 2003 sono state quattro¹⁰.

In un caso non è stata accertata una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹¹. In due casi i comportamenti tenuti sono stati ritenuti in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (AVIAPARTNER-SOCIETÀ AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA; COMPASS GROUP ITALIA/AUTOGRILL-RISTOP) ed è stata comminata una sanzione pecuniaria pari a circa 880 mila euro (AVIAPARTNER-SOCIETÀ AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA). Nell'altro procedimento istruttorio (ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI) è stata accertata una violazione dell'articolo 82 del Trattato CE ed è stata irrogata una sanzione pari a 2,5 milioni di euro.

**Abusi esaminati nel 2003 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)****SETTORE PREVALENTEMENTE INTERESSATO**

Energia elettrica, acqua e gas	1
Industria farmaceutica	1
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	1
Ristorazione	1
TOTALE	4

Al 31 marzo 2004 è in corso un procedimento istruttorio relativo alla presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹².

Le operazioni di concentrazioni esaminate

Nell'anno 2003 i casi di concentrazione esaminati sono stati 577. In 529 casi è stata adottata una decisione formale ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, mentre 46 casi si sono conclusi con un non luogo a provvedere, un caso è stato rinviato alla Commissione europea e in un caso la comunicazione è stata spontaneamente ritirata dalle parti.

In tre casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90. In due casi l'Autorità ha subordinato la decisione di autorizzazione all'adozione, da parte delle imprese, di alcune specifiche

¹⁰ TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE; AVIAPARTNER-SOCIETÀ AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA; COMPASS GROUP ITALIA/AUTOGRILL-RISTOP; ENEL TRADE-CLIENTI IDONEI.

¹¹ TEST DIAGNOSTICI PER DIABETE.

¹² COMPORTAMENTI ABUSIVI DI TELECOM ITALIA.

misure correttive¹³. In un caso le parti hanno comunicato spontaneamente il formale ritiro della comunicazione dell'operazione di concentrazione¹⁴. L'Autorità infine ha disposto in un caso il rinvio dell'operazione comunicata alla Commissione europea in quanto rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento n. 4064/89¹⁵.

L'Autorità ha inoltre condotto 12 istruttorie relative alla mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione¹⁶. 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 123 mila euro.

Nel primo trimestre del 2004 sono state esaminate 140 ulteriori operazioni di concentrazioni. Al 31 marzo 2004 è in corso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90¹⁷.

Separazioni societarie

A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 11, comma 3 della legge 5 marzo 2001, n. 57¹⁸, recante *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*, al testo dell'articolo 8 della legge n. 287/90, le imprese che per disposizioni di legge esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui svolgono i compiti loro affidati dalla legge, operano mediante società separate (articolo 8 comma 2-bis): la costituzione o l'acquisizione di tali società è soggetta alla comunicazione preventiva all'Autorità¹⁹ (articolo 8 comma 2-ter), la quale nei casi di violazione degli obblighi di comunicazione preventiva, applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino a 51.645 euro (articolo 8 comma 2-sexies).

Nel corso del 2003 vi sono state 18 comunicazioni sulla base dell'articolo 8 comma 2-bis; nello stesso anno l'Autorità ha avviato un solo procedimento per violazione all'obbligo di separazione societaria, nonché per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 8 comma 2-ter²⁰, che si è concluso nel primo trimestre del 2004 con una sanzione pecuniaria pari a 25.000 euro.

¹³ TELECOM ITALIA-MEGABEAM ITALIA; BRITISH AMERICAN TOBACCO-ENTE TABACCHI ITALIANI.

¹⁴ TELECOM ITALIA-RAMO DI AZIENDA DI PAGINE ITALIA.

¹⁵ GENERAL ELECTRIC/AGFA NDT-RAMI DI AZIENDA DI AGFA GEVAERT.

¹⁶ MTV ITALIA-RAMI DI AZIENDA; LOTTOMATICA-TWIN; NUOVA MAA ASSICURAZIONI-MEDIOLANUM ASSICURAZIONI; IPLOM-RAMO DI AZIENDA DI IMPRESA INDIVIDUALE; FIAT GESCO-RAMO DI AZIENDA DI I.L.T.E. INDUSTRIA LIBRARIA TIPOGRAFICA EDITRICE; INFOTEL ITALIA-RAMO DI AZIENDA DI ERICSSON TELECOMMUNICATIONS; MEDIOBANCA BANCA DI CREDITO FINANZIARIO-EURALUX; S.I.B. SOCIETÀ ITALIANA BRICOLAGE-RAMI DI AZIENDA; EURACO-RAMO DI AZIENDA DI RASIMELLI & COLETTI; TERZIA-DACI; MEDIOBANCA-PROMOTEX; HUMAN RESOURCES SERVICES-RAMO DI AZIENDA DI ITALTEL.

¹⁷ RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-RAMI DI AZIENDA.

¹⁸ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 20 marzo 2001, n. 66.

¹⁹ Comunicazione sugli adempimenti relativi alle operazioni ai sensi dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in Bollettino n. 37/2003.

²⁰ ITALGAS.

Indagini conoscitive, pareri alla Banca d'Italia, inottemperanze

Nel corso del 2003 l'Autorità ha reso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 287/90, 37 pareri alla Banca d'Italia, di cui 33 in materia di concentrazioni e 4 in materia di intese. In un caso riguardante una concentrazione, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione comportasse il rafforzamento della posizione dominante del gruppo acquirente²¹. In due casi aventi a oggetto intese, l'Autorità ha ritenuto che ricorressero gli estremi per la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90²².

Sempre nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva sul mercato dell'RC auto²³ e deliberato l'avvio di due indagini conoscitive, rispettivamente, sul settore televisivo e sulle dinamiche tariffarie nel trasporto aereo di passeggeri²⁴.

Nel primo trimestre del 2004 l'Autorità ha reso quattro pareri alla Banca d'Italia, di cui tre in materia di concentrazioni e uno in materia di intese. È stato, inoltre, avviato un procedimento istruttorio per inottemperanza a una diffida ad eliminare infrazioni accertate (BLUGAS-SNAM).

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 25, di cui 21 nel 2003 e 4 nel 2004. Come negli anni passati, esse hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica
(numero degli interventi: gennaio 2003-marzo 2004)

Settore	2003	gennaio-marzo 2004
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	5	2
Smaltimento rifiuti	2	-
Telecomunicazioni	2	-
Editoria e stampa	1	-
Assicurazioni e fondi pensione	1	-
Servizi finanziari	1	-
Servizi postali	1	-
Attività ricreative, culturali e sportive	4	-
Cinema	1	-
Istruzione	-	1
Attività professionali e imprenditoriali	-	1
Servizi vari	2	-
Varie	1	-
TOTALE	21	4

²¹ BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DI BERGAMO.

²² SERVIZI INTERBANCARI; ABI CONDIZIONI GENERALI DI CONTRATTO PER LA FIDEIUSSIONE A GARANZIA DELLE OPERAZIONI BANCARIE.

²³ INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DELL'ASSICURAZIONE AUTOVEICOLI.

²⁴ INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE TELEVISIVO; INDAGINE CONOSCITIVA SULLE DINAMICHE TARIFFARIE DEL TRASPORTO AEREO PASSEGGERI.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Nel corso dell'anno l'Autorità ha avviato due procedimenti istruttori in merito ad accordi, volontariamente comunicati dalle parti ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, riguardanti, rispettivamente, il mercato delle sigarette (PHILIP MORRIS ITALIA-RIVENDITE DI TABACCHI) e la produzione del formaggio Grana Padano (CONSORZIO GRANA PADANO). L'Autorità ha inoltre autorizzato, subordinatamente al rispetto di alcuni impegni, un'operazione di concentrazione tra imprese attive nella produzione di tabacchi lavorati (BRITISH AMERICAN TOBACCO-ENTE TABACCHI ITALIANI). Infine, è stata sanzionata un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (TERZIA-DACI).

PHILIP MORRIS ITALIA-RIVENDITE DI TABACCHI

Nel giugno 2003 l'Autorità ha avviato un'istruttoria in merito a un modello contrattuale, volontariamente comunicato dalla società Philip Morris Italia Spa ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, avente ad oggetto l'acquisizione, verso corrispettivo, dei dati relativi alla vendita al dettaglio di sigarette presso un certo numero di rivenditori presenti sul territorio italiano. In particolare, il contratto tipo comunicato prevede l'acquisizione in esclusiva, con frequenza mensile, di dati riguardanti la quantità delle vendite giornaliere di sigarette effettuate dal singolo punto vendita, suddivise per marca e tipo di prodotto. Secondo quanto comunicato da Philip Morris, tale contratto consentirebbe di migliorare le condizioni di distribuzione dei propri prodotti.

L'Autorità ha avviato l'istruttoria in quanto le informazioni che Philip Morris intende raccogliere sembrano andare al di là di quanto strettamente necessario a seguire l'andamento delle proprie vendite e la tendenza generale del mercato. Attraverso la stipulazione di tali contratti, Philip Morris, principale operatore del mercato italiano delle sigarette, acquisirebbe infatti informazioni relative alle vendite giornaliere dei propri concorrenti che, per la loro sistematicità, la frequenza molto ravvicinata (mensile) e l'elevato livello di disaggregazione (dati giornalieri, per ciascuna marca e tipo di prodotto e relativi al singolo punto vendita), le consentirebbero di conoscere con estremo dettaglio e rapidità le *performance* dei concorrenti, nonché di desumere, con un elevato grado di probabilità, le loro future mosse competitive. Ciò potrebbe disincentivare le imprese concorrenti dall'adottare strategie di prezzo concorrenziali, in quanto tali strategie potrebbero essere immediatamente contrastate da Philip Morris in virtù delle informazioni acquisite. Peraltro, l'intesa comunicata interviene in un mercato altamente concentrato, in cui i due principali operatori detengono una quota congiunta pari o superiore al 90%, e caratterizzato da condizioni di elevata trasparenza dei prezzi, potendo dunque risultare in un'ulteriore riduzione dell'incertezza in ordine ai reciproci comportamenti concorrenziali.

L'istruttoria, in corso al 31 marzo 2004, è pertanto volta ad accertare se l'accordo comunicato configuri un'intesa restrittiva della concorrenza, suscettibile di agevolare il raggiungimento e il mantenimento di un equilibrio di mercato non concorrenziale.

CONSORZIO GRANA PADANO

Nel luglio 2003 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti del Consorzio per la tutela del formaggio "Grana Padano" al fine di verificare la compatibilità con la normativa antitrust di un accordo comunicato dallo stesso Consorzio ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. Il Consorzio "Grana Padano" è costituito volontariamente da circa 170 imprese ubicate nella zona tipica di produzione e svolge funzioni di tutela della DOP Grana Padano, nonché di promozione e valorizzazione del prodotto, informazione del consumatore e cura generale degli interessi relativi alla DOP.

L'accordo comunicato dispone, in primo luogo, un maggior controllo sulla qualità del prodotto venduto, da attuarsi mediante specifiche previsioni quali, tra le altre, la non utilizzazione del latte non a norma con quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, n. 54, (latte con un minor standard qualitativo in termini di livelli nutrizionali e igienici rispetto a quello destinato al consumo umano), nonché l'impiego al 50% di alimenti provenienti dalla zona DOP. In secondo luogo, l'accordo prevede un incremento dei contributi dovuti dai consorziati per il biennio 2003/2004 calcolato sulla base di tabelle prestabilite in funzione del livello della produzione storica degli ultimi 8 anni, in particolare con un meccanismo che assicura un aumento del contributo dovuto in misura più che proporzionale al superamento di determinate soglie di produzione definite per successivi scaglioni. Secondo quanto notificato dal Consorzio, l'aumento dei contributi consortili sarebbe necessario per far fronte ad un incremento delle spese pubblicitarie necessarie per riposizionare il prodotto sul mercato.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità, dopo aver affermato che le previsioni volte a garantire un maggior standard qualitativo della produzione di Grana Padano non appaiono presentare specifici problemi in termini di tutela della concorrenza, ha invece osservato che la parte dell'accordo relativa ai contributi consortili, nella misura in cui prevede un incremento contributivo più che proporzionale al superamento di una soglia di produzione storica, appare configurarsi come un meccanismo di limitazione della produzione, con effetti sostanzialmente analoghi a quelli accertati e condannati in una precedente istruttoria del 1996²⁵.

²⁵ Provvedimento CONSORZIO PARMIGIANO REGGIANO, in Bollettino n. 43/96.