

trasmissione nazionale, mantenendo la nuda proprietà della rete in capo a ENEL; l'istituzione della borsa elettrica. Dal lato della domanda il mercato è stato aperto inizialmente ai consumi di elettricità superiori ai 30 GW all'anno, con un percorso progressivo di apertura che dal luglio 2004 ha condotto tutti i consumatori non residenziali (quasi sette milioni di utenti) a essere liberi di scegliere il proprio fornitore di elettricità.

Nonostante questi interventi, la concorrenza stenta a realizzarsi e i prezzi italiani per l'elettricità continuano a essere tra i più elevati d'Europa, anche tenendo conto dell'assenza di una produzione nazionale di fonte nucleare. In un'indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore elettrico condotta insieme all'Autorità per l'energia e il gas e recentemente conclusa⁹, è emerso che, nonostante le dismissioni, il parco delle centrali elettriche di ENEL continua a essere ancora fortemente sbilanciato verso una tipologia di impianti più flessibili e caratterizzati da tecnologie relativamente più costose, tali da assicurare a ENEL il controllo sostanziale del prezzo di borsa.

Peraltro, l'aver lasciato la nuda proprietà della rete nazionale di trasmissione a ENEL ha impedito al gestore della rete nazionale piena autonomia nelle decisioni di investimento in nuova capacità trasmissiva e nella manutenzione straordinaria. Nonostante una quota di importazioni relativamente elevata, gli ancora scarsi investimenti d'interconnessione, sia con l'estero sia tra aree all'interno del territorio nazionale, non conducono all'auspicabile allargamento delle dimensioni geografiche dei mercati, contribuendo al mantenimento e al consolidamento, a svantaggio dei consumatori, del potere di mercato delle imprese. Evoluzioni in parte analoghe si registrano negli altri Paesi europei che, con l'unica eccezione dell'area scandinava, stentano a creare istituzioni regolatorie e mercati elettrici pienamente integrati a livello internazionale.

In questo contesto il Governo ha adottato alcune misure volte a unificare gestione e controllo della rete di trasmissione. Tuttavia a ENEL è stato consentito di mantenere una quota di minoranza non superiore al 20% del capitale della società privatizzata proprietaria della rete di trasmissione, una quota che potrebbe addirittura

⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore dell'energia elettrica*, conclusa nel febbraio 2005 e in corso di pubblicazione.

risultare di controllo in una società a proprietà diffusa. Una completa uscita di ENEL dal capitale della nuova società sarebbe largamente preferibile¹⁰.

Nel 2004 è entrata a regime la borsa elettrica, sia pure in un contesto regolamentare in cui il prezzo di borsa non viene pagato da tutti i consumatori di elettricità poiché la domanda dell'Acquirente Unico e quella dei clienti non vincolati viene prevalentemente soddisfatta da contratti bilaterali. Relativamente ai prezzi che si realizzano in borsa, permane il rischio che il loro livello particolarmente elevato dipenda da diffusi comportamenti restrittivi da parte dell'operatore dominante. Su questi temi il 6 aprile 2005 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria attualmente in corso¹¹.

Gas

L'apertura alla concorrenza del mercato del gas naturale è iniziata nel 2000 da quando, a seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale delle direttive comunitarie di liberalizzazione, i clienti idonei, definiti come coloro che consumavano annualmente più di 200 mila metri cubi di gas, sono stati dichiarati liberi di scegliere il fornitore che preferivano. Contemporaneamente, sono state introdotte, per un periodo limitato, alcune soglie di mercato che l'operatore dominante non poteva superare: nessun soggetto poteva fornire agli utenti finali più del 50% della domanda complessiva di gas, né poteva trasportare sui gasdotti nazionali più del 75% del consumo nazionale di gas. Quest'ultima soglia del 75% si doveva ridurre del 2% all'anno fino a raggiungere la soglia obiettivo del 61%. Infine, a differenza del settore elettrico, si prevedeva per i gasdotti una separazione solo societaria, anche se entro il 2007 la quota di ENI nel capitale della società proprietaria dei gasdotti nazionali dovrebbe scendere sotto il 20%.

In termini di benefici conseguiti, l'esperienza della liberalizzazione nel settore del gas naturale non è molto positiva, anche dal confronto con il settore elettrico. In particolare, mentre la riduzione della quota di mercato di ENEL nella generazione è

¹⁰ Parere sulla *Riunificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale*, in Bollettino n. 15/2004.

¹¹ Avvio istruttoria *Comportamenti restrittivi sulla borsa elettrica*, in Bollettino n. 14/2005.

stata conseguita tramite la cessione di centrali a operatori terzi, nel caso del gas, ENI pur cedendo quantitativi di gas a terzi ai fini della rivendita in Italia, ha, in alcuni casi, mantenuto la titolarità dei contratti di acquisto con il fornitore estero. Come conseguenza, ENI ha continuato a controllare il prezzo nazionale del gas, peraltro rendendo tali cessioni di gas del tutto temporanee.

Già nel 2002 l'Autorità concludeva un procedimento per abuso di posizione dominante nei confronti di ENI che aveva associato la cessione di gas a terzi a un diritto di accesso alla rete di trasporto per quegli stessi quantitativi di gas, rete controllata da ENI e completamente saturata¹². Nel corso del procedimento ENI si era impegnata a potenziare la capacità di trasporto dei gasdotti internazionali, allo scopo di favorire l'ingresso nel mercato italiano di nuovi operatori. Tuttavia le misure concrete effettivamente realizzate per ottemperare a quanto prescritto dall'Autorità non sono state ritenute adeguate dall'Autorità e, nel corso del 2004, è stato concluso un procedimento per inottemperanza nei confronti di ENI¹³. L'Autorità, oltre a comminare a ENI una sanzione di 4,5 milioni di euro, ha accettato alcune misure aggiuntive che ENI si è impegnata a rispettare: la vendita ai concorrenti su base pluriennale di prefissati volumi di gas e la fissazione di un prezzo di cessione del gas in linea con le quotazioni internazionali.

Queste misure non sono comunque sufficienti a realizzare un mercato concorrenziale del gas e neanche a creare l'auspicata neutralità tra ENI e i suoi concorrenti nella vendita di gas in Italia. Nell'indagine conoscitiva sulle dinamiche concorrenziali nel settore del gas, avviata congiuntamente con l'Autorità per l'energia e il gas e recentemente conclusa¹⁴, è emerso infatti che le principali cause del modesto grado di concorrenza nel settore hanno natura strutturale: la riduzione della quota di mercato di ENI è solo in parte associata alla cessione della piena titolarità dei contratti e, quindi, è poco efficace a favorire riduzioni dei prezzi; ENI controlla i gasdotti nazionali e le infrastrutture di trasporto internazionale utilizzate per l'importazione di

¹² Decisione *Blugas-Snam*, in Bollettino n. 47/2002.

¹³ Decisione *Blugas-Snam*, in Bollettino n. 41/2004.

¹⁴ Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore del gas naturale*, Indagini conoscitive n. 19, 2004.

gas in Italia, le quali sono per la gran parte saturate dal gas proveniente dai suoi contratti a lungo termine; infine, ENI ha mantenuto una posizione di monopolio nello stoccaggio così che il rischio di comportamenti escludenti permane elevato.

L'indagine conoscitiva ha individuato alcuni interventi che, se realizzati, potrebbero effettivamente promuovere una maggiore concorrenza. Innanzitutto, con riferimento ai vincoli normativi sulle quote di mercato di ENI, sarebbe opportuno che il loro rispetto fosse ottenuto tramite il trasferimento della piena titolarità dei contratti di approvvigionamento a lungo termine esistenti e non con la semplice cessione di quantitativi di gas. Inoltre, attraverso maggiori investimenti infrastrutturali, occorre ridurre gli ostacoli tecnici che frenano l'ingresso di operatori concorrenti, sia per quanto riguarda il gas naturale che quello liquefatto. In particolare, il mancato potenziamento da parte di ENI dei gasdotti internazionali, peraltro, limitatamente al gas algerino oggetto di un'istruttoria recentemente avviata dall'Autorità e tuttora in corso¹⁵, pregiudica l'ingresso nel mercato italiano di nuovi operatori; analogamente, la mancata realizzazione di nuove infrastrutture di rigassificazione ostacola l'importazione di crescenti quantitativi di gas liquefatto. Infine, per evitare i conflitti di interesse tra attività di importazione e di trasporto, l'indagine conoscitiva suggerisce la realizzazione di una piena separazione proprietaria della società che controlla i gasdotti e i siti di stoccaggio, eliminando ogni residua partecipazione di ENI.

Ferrovie

Le ferrovie italiane sono state recentemente riorganizzate sulla base delle previsioni comunitarie: Rete Ferroviaria Italia che controlla e gestisce l'infrastruttura ferroviaria, le stazioni e i servizi di manutenzione e Trenitalia responsabile del servizio trasporto di passeggeri e di merci. Le due società sono controllate da una capogruppo, Ferrovie dello Stato, interamente posseduta dal Ministero del Tesoro.

Nel settore passeggeri, nonostante il recepimento delle direttive comunitarie che garantiscono un accesso all'infrastruttura equo e non discriminatorio, le difficoltà anche logistiche associate alla concorrenza hanno di fatto reso poco conveniente l'ingresso di nuovi operatori. Dal 2001 c'è stata una sola richiesta d'ingresso, sulla tratta Milano-

¹⁵ Avvio istruttoria *Eni-Trans Tunisian Pipeline*, in Bollettino n. 4/2005.

Domodossola-Milano da parte di un piccolo operatore ferroviario tedesco che intendeva svolgere il servizio tra la Germania e Milano, passando attraverso la Svizzera. Tuttavia, a dimostrazione della minaccia al ruolo egemone del monopolista integrato che una concorrenza anche modesta può esercitare, Ferrovie dello Stato si rifiutava di autorizzare il servizio e di avviare le trattative al fine di mettere a disposizione del nuovo entrante un locomotore e un macchinista qualificato. Questi rifiuti sono stati superati solo a seguito dell'intervento della Commissione europea che nel 2003 ha ritenuto che tali comportamenti di Ferrovie dello Stato integrassero un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE¹⁶.

Nel settore del trasporto delle merci invece, le possibilità di concorrenza, anche in considerazione dei ridotti costi di coordinamento e della maggior flessibilità degli orari, sono elevate. Tuttavia, le barriere tecniche ancora esistenti in Europa rappresentano un ostacolo significativo, soprattutto per i servizi transfrontalieri. Innanzitutto ciascun paese europeo è rimasto ancorato al voltaggio originariamente adottato, per cui i vettori che intendono svolgere un servizio in una pluralità di paesi devono acquistare locomotori multivoltaggio, dal prezzo significativamente superiore agli altri o, alternativamente, accordarsi con un vettore del paese vicino. Queste barriere tecniche, peraltro comuni al servizio passeggeri, ma più rilevanti per il trasporto delle merci dove le potenzialità della concorrenza sono maggiori, sono accresciute dall'esistenza di segnaletiche nazionali e da istruzioni sulle singole tratte redatte nella lingua locale. Si tratta di ostacoli significativi, da anni rimossi nel trasporto aereo, che influenzano negativamente lo sviluppo della concorrenza e che andrebbero superati tramite un più deciso intervento comunitario.

Per favorire un'evoluzione pienamente concorrenziale, tuttavia, è auspicabile la piena separazione proprietaria del settore del trasporto delle merci. Infatti, il mantenimento dell'infrastruttura e dei servizi all'interno di un unico gruppo tende a favorire comportamenti potenzialmente escludenti non soltanto relativamente all'accesso all'infrastruttura, ma anche in relazione all'accesso ad aree, come i porti, indispensabili per il carico e lo scarico, o alla disponibilità di servizi di manutenzione.

¹⁶ Decisione della Commissione del 27 agosto 2003, *GVG/FS*, in GUUE L 11/17 del 16 gennaio 2004.

3. Regolazione, fallimenti del mercato e interventi antitrust

In alcuni mercati la concorrenza e la normativa antitrust, a causa delle diffuse carenze del mercato, non sono sufficienti a garantire il raggiungimento di ritmi di crescita sostenuti, processi innovativi vigorosi e imprese efficienti. Altre norme sono necessarie al fine di perseguire l'efficienza dei mercati e, in particolare, eliminare asimmetrie informative e garantire la qualità dell'offerta a beneficio dei consumatori.

Affinché i meccanismi concorrenziali funzionino in maniera efficiente occorre che i consumatori siano informati sulle caratteristiche di quello che acquistano. In generale, l'esperienza è sufficiente a garantire una scelta oculata. Tuttavia, quando le asimmetrie informative tra fornitori e consumatori sono ampie, l'intervento pubblico deve imporre *standard* qualitativi minimi o subordinare l'esercizio di una attività a controlli e autorizzazioni, riducendo solo apparentemente la concorrenza, ma consentendo invece al mercato di svilupparsi in un clima di fiducia. Naturalmente l'ampiezza dei vincoli imposti dall'intervento pubblico deve essere limitata e proporzionata agli obiettivi che si intendono raggiungere.

Servizi professionali

Nel mercato dei servizi professionali una qualche forma di tutela dei consumatori è necessaria. Infatti, l'eliminazione di ogni controllo condurrebbe, soprattutto per i servizi forniti agli acquirenti meno sofisticati, a una deleteria e inaccettabile riduzione della qualità. Per molto tempo queste considerazioni hanno giustificato il mantenimento di vincoli all'accesso all'attività professionale, di tariffe minime e di divieti di pubblicità. Si tratta di restrizioni che non eliminano la concorrenza, ma la limitano spesso ingiustificatamente. La pubblicità svolge, infatti, una essenziale funzione informativa nei confronti dei clienti. Vietarla completamente, soprattutto impedendo la pubblicità sui prezzi, riduce l'ammontare delle informazioni necessarie a orientare le scelte dei consumatori. Anche la tariffa minima inderogabile, non tutelando la qualità delle prestazioni e riducendo la concorrenza tra professionisti, non protegge i consumatori più deboli, trattandosi, infatti, di una tariffa minima, non massima.

Inoltre, il progresso tecnico e l'evoluzione dei mercati producono i loro effetti anche nel settore delle professioni, riducendo l'ampiezza delle esclusive e consentendo così di aprire una parte dei mercati a categorie professionali meno qualificate.

In questo contesto, la recente definizione al Senato di un testo unificato dei disegni di legge concernenti l'istituzione di alcuni nuovi ordini per le professioni sanitarie non mediche rappresenta al contempo un'opportunità e un rischio. L'opportunità consiste nella possibilità che i vincoli imposti a queste nuove professioni siano solo quelli strettamente necessari a garantire ai consumatori la qualità del servizio professionale fornito, costituendo così anche un esempio per gli ordini professionali già consolidati. Per converso si profila il rischio che la nuova normativa si adegui alle prassi prevalenti, estendendo ingiustificatamente la tutela anche agli ambiti più di mercato, come prezzi e informazioni pubblicitarie, limitando così la concorrenza a danno dei consumatori. L'auspicio dell'Autorità è che le nuove normative siano volte esclusivamente a garantire una qualità minima delle prestazioni, per esempio subordinando l'accesso alla professione al conseguimento di un titolo di studio riconosciuto, senza ingiustificate restrizioni al confronto concorrenziale tra gli operatori.

Pertanto, come da prassi consolidata, ogni comportamento restrittivo non coperto da una previsione normativa è soggetto alla legislazione antitrust e, al riguardo, l'Autorità intende vigilare attentamente a che le condotte effettivamente poste in essere dai professionisti o dai loro ordini non comportino violazioni delle norme poste a tutela della concorrenza.

Servizi locali

Anche nel settore dei servizi locali esistono esigenze di interesse generale da tutelare, ma spesso la regolazione interviene ben al di là di quanto strettamente necessario, frenando ingiustificatamente la concorrenza.

Con particolare riferimento ai servizi di taxi, due sono le esigenze perseguite dall'intervento pubblico: a) mantenere un controllo sulle tariffe massime, così da evitare lo sfruttamento del potere di mercato nei confronti dei consumatori non informati o di quelli che per ragioni di forza maggiore non hanno alternative rispetto al taxi; b) garantire un servizio adeguato tutti i giorni dell'anno e nel corso delle ventiquattro ore. Attualmente, il raggiungimento di questi obiettivi è perseguito tramite un controllo

comunale sulle tariffe e un'attenta programmazione dei turni di servizio che garantisce la copertura per l'intero arco della giornata. Peraltro, la legge 15 gennaio 1992, n. 21, "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea", prevede una licenza individuale per la conduzione di un taxi e non consente il cumulo di più licenze, impedendo così lo sviluppo della forma societaria. Sta di fatto che il potere di pressione politica esercitato dai tassisti in diverse città ha indotto i Comuni a limitare l'assegnazione di nuove licenze, mantenendo un numero complessivo di taxi sul territorio sensibilmente inferiore rispetto a quello prevalente all'estero.

In una segnalazione dell'Autorità del marzo 2004 sono stati illustrati i potenziali vantaggi derivanti dalla liberalizzazione dei servizi di taxi e, soprattutto, in coerenza alle ormai numerose esperienze estere, i benefici in termini di tariffe che ne potrebbero scaturire¹⁷. Nella segnalazione viene peraltro argomentato che un primo passo verso la liberalizzazione del settore dovrebbe essere quello di eliminare l'obbligatorietà della licenza individuale e il divieto del cumulo di più licenze. Un mercato più aperto non è in contrasto con la necessità che il servizio sia disponibile durante l'arco della giornata. Infatti, una copertura adeguata può essere realizzata tramite un opportuno aumento della tariffa nelle ore notturne, senza la necessità di una invadente regolazione in materia di turni che, come attualmente strutturata, blocca ogni forma di concorrenza.

Nel settore della distribuzione carburanti, nonostante il processo di ristrutturazione avviato nell'ultimo decennio, la rete nazionale è tuttora caratterizzata da un numero elevato di punti vendita, un erogato medio per impianto modesto e un'esigua percentuale di distributori *self-service*. La normativa vigente ha altresì ostacolato l'ingresso nel mercato di nuovi operatori non verticalmente integrati, mantenendo la tradizionale struttura oligopolistica dell'offerta, con la conseguenza che il prezzo industriale del carburante nel nostro Paese risulta tra i più alti d'Europa, a fronte di una comune esposizione dei mercati nazionali all'aumento del prezzo del petrolio.

In una segnalazione del novembre scorso sui principali ostacoli normativi che limitano la concorrenza in questo settore, l'Autorità ha suggerito di eliminare i vincoli normativi all'incremento dell'orario massimo di servizio e le prescrizioni che definiscono i bacini di utenza, le distanze minime obbligatorie tra impianti e le superfici

¹⁷ Segnalazione *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Bollettino n. 9/2004.

minime di riferimento per le attività commerciali eventualmente svolte dai gestori¹⁸. Si tratta di vincoli che si traducono di fatto nella predeterminazione di un numero massimo di operatori, ostacolando così ingiustificatamente l'apertura di nuovi punti vendita caratterizzati da strutture moderne e automatizzate.

Particolarmente dannosi sono inoltre gli ostacoli all'ingresso nel mercato per i concorrenti non verticalmente integrati nella raffinazione, per i quali tutti i vincoli regolatori operano cumulativamente, costituendo in molti casi una barriera insormontabile. Come ben dimostra l'esperienza di Francia, Regno Unito e Germania, i nuovi entranti nella distribuzione di carburanti, in particolare i grandi centri commerciali fuori città, sono i principali responsabili delle significative riduzioni dei prezzi al dettaglio dei carburanti. La normativa italiana di settore, invece che assecondare la localizzazione di nuovi impianti in queste strutture, la ostacola e la frena.

Mercati finanziari

Anche nei mercati finanziari le recenti liberalizzazioni, pur conducendo a significativi miglioramenti di efficienza e riduzioni di prezzi e tariffe, non hanno sempre indotto le imprese a trasferire ai consumatori tutti i vantaggi che l'innovazione e i mutamenti organizzativi avrebbero consentito.

Negli ultimi decenni le aziende di credito, oltre a svolgere la tradizionale funzione di fornire servizi di deposito agli utenti, sono entrate in una pluralità di mercati, tra cui il servizio di carte di credito, i prestiti al consumo, le assicurazioni sulla vita, la consulenza finanziaria e altri ancora. I risparmiatori hanno ricevuto notevoli vantaggi dall'ampliamento della tradizionale offerta bancaria, conseguendo considerevoli risparmi di costo rispetto a quando gli stessi servizi venivano forniti da una pluralità di operatori alternativi. Tuttavia, soprattutto in considerazione dei costi indiretti associati al trasferimento presso un'altra azienda di credito di tutti questi servizi, cambiare banca è diventato più costoso. Inoltre molto frequentemente le banche impongono ai propri clienti costi di chiusura del conto corrente, spesso

¹⁸ Segnalazione *Disciplina normativa dell'attività di distribuzione dei carburanti*, in Bollettino n. 45/2004.

ingiustificatamente elevati. L'aumento dei costi di trasferimento di un conto da una banca all'altra tende a consolidare il potere di mercato di ciascuna.

Non è chiaro se l'elevatezza dei costi di transazione sia giustificata, se dipenda da carenze regolatorie o da effettive violazioni della normativa antitrust. Proprio per valutare queste dinamiche in virtù della disponibilità di una base informativa più ampia, l'Autorità ha deliberato nel novembre scorso l'apertura di un'indagine conoscitiva¹⁹.

Con riferimento ai rapporti con la clientela finale, l'Autorità e la Banca d'Italia hanno concluso nel 2004 un procedimento nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana²⁰. Nel corso dell'istruttoria l'Associazione ha volontariamente modificato alcune clausole contrattuali in materia di servizi di investimento finanziario e di carte di credito, inizialmente predisposte al fine della loro utilizzazione da parte delle banche associate. In particolare, l'Autorità e la Banca d'Italia hanno ritenuto necessario favorire una maggior trasparenza del rapporto con la clientela, impedendo che le banche potessero variare elementi importanti dei contratti in maniera discrezionale e prevedendo l'introduzione di obblighi d'informazione specifici nelle situazioni di conflitto d'interesse associate alle gestioni patrimoniali.

Mercati assicurativi

Anche nel settore assicurativo il progresso tecnologico ha contribuito ad ampliare il grado di concorrenza nei mercati. Negli ultimi anni, ha favorito lo sviluppo delle società di assicurazione per la responsabilità civile operanti via Internet che ha contribuito, sia pure marginalmente, all'abbassamento dei premi. Inoltre, la moltiplicazione dei servizi finanziari, spesso associata all'evoluzione delle tecnologie informatiche, ha determinato una crescente convergenza tra società finanziarie e assicurative, in molti casi aumentando la concorrenza e le possibilità di scelta per i risparmiatori.

Tuttavia, il progresso tecnologico è stato anche funzionale a realizzare forme innovative di collusione, favorendo lo scambio di informazioni di quantità elevate di

¹⁹ Decisione di avvio dell'indagine conoscitiva *Ostacoli alla mobilità della clientela nell'ambito dei servizi di intermediazione finanziaria*, in Bollettino n. 47/2004.

²⁰ Decisione *Associazione Bancaria Italiana*, in Bollettino n. 44/2004.

dati sensibili d'impresa. Già nel 2000, l'Autorità, in una decisione pienamente confermata dal Consiglio di Stato, ha sostenuto, in un procedimento nei confronti delle principali compagnie di assicurazione della responsabilità civile nel settore degli autoveicoli, che gli scambi di informazioni aventi come oggetto le variabili strategiche di scelta delle imprese, come i prezzi e le altre condizioni contrattuali, sono gravemente restrittivi della concorrenza²¹.

Con argomentazioni in parte analoghe, l'Autorità, in un procedimento concluso nel settembre 2004, ha ritenuto che lo scambio d'informazioni disaggregate e rilasciate a scadenza ravvicinata tra alcune compagnie di assicurazione del ramo vita integrasse una restrizione della concorrenza²². Tuttavia, in relazione alla qualità delle informazioni scambiate e, in particolare, al fatto che si trattava di informazioni pubbliche e che lo scambio non era associato a incontri e discussioni tra rappresentanti delle compagnie di assicurazione coinvolte, l'Autorità ha ritenuto la violazione non particolarmente grave e, pur vietando l'intesa, ha deliberato di non comminare alcuna sanzione.

Infine, oggetto di attenzione in un'istruttoria, avviata nel luglio 2004 e ancora in corso, sono due intese orizzontali nel settore dell'RC auto che, attraverso misure volte a uniformare i costi di liquidazione delle imprese, potrebbero ridurre gli incentivi delle imprese a competere²³.

Riforma del sistema radio-televisivo

Nell'autorizzare nell'aprile 2004 l'acquisizione da parte di RAI di 84 impianti di trasmissioni televisive e delle relative frequenze, l'Autorità sosteneva che gli assetti di mercato delle reti televisive analogiche risultavano particolarmente concentrati, in ragione delle elevate barriere all'entrata di carattere economico e normativo che hanno cristallizzato la struttura del mercato, lasciandola sostanzialmente inalterata nel corso degli ultimi quindici anni²⁴.

²¹ Decisione *RC Auto*, in Bollettino n. 30/2000.

²² Decisione *RAS-Generali-Iama Consulting*, in Bollettino n. 40/2004.

²³ Decisione di avvio di istruttoria *Tariffe dei periti assicurativi*, in Bollettino n. 29/2004.

²⁴ Decisione *RAI Radiotelevisione italiana-Rami d'azienda*, in Bollettino n. 18/2004.

Queste tematiche sono state poi affrontate dall'Autorità con maggior dettaglio nell'indagine conoscitiva sull'attività di raccolta pubblicitaria televisiva conclusa nel novembre 2004²⁵. Infatti, è emerso che le preoccupazioni concorrenziali associate al potere di mercato esistente nell'attività di raccolta pubblicitaria televisiva dipendono strettamente dall'elevata concentrazione del sottostante mercato televisivo e dalla presenza di una regolazione asimmetrica sull'affollamento pubblicitario. In particolare, nonostante una sostanziale uguaglianza di RAI e di FININVEST in termini di numero di telespettatori, i vincoli imposti a RAI sul tempo da dedicare alla pubblicità conducono alla creazione di un mercato molto più concentrato, di cui FININVEST detiene circa il 65%, e RAI il 30%.

A conclusione dell'indagine conoscitiva l'Autorità suggeriva alcune misure volte a rendere più concorrenziali i mercati. In primo luogo è stato proposto di dedicare uno solo dei canali RAI agli obblighi di servizio pubblico, consentendo agli altri due, eventualmente da privatizzare, di operare sul mercato liberi da vincoli regolamentari di natura asimmetrica associati all'esistenza del canone radiotelevisivo. Inoltre, è stata suggerita la completa separazione proprietaria della società di rilevazione degli ascolti Auditel, attualmente detenuta congiuntamente da RAI e da FININVEST, al fine di garantirne la necessaria indipendenza in vista dello stretto legame esistente tra entrate pubblicitarie e ascolti. Infine, nell'ambito dell'attuazione del Piano digitale, l'Autorità ha auspicato l'introduzione di meccanismi di mercato per la riallocazione ad altri operatori delle frequenze attualmente destinate alle trasmissioni televisive analogiche e di quelle comunque resesi eccedentarie.

4. Collusioni e cartelli: restrizioni della concorrenza tra concorrenti

Gli accordi di prezzo e di spartizione dei mercati tra concorrenti sono le violazioni più gravi della normativa antitrust perché non hanno alcuna giustificazione di efficienza e conducono a un artificiale innalzamento dei prezzi, nell'esperienza internazionale, dell'ordine del 40-50%. Pur essendo violazioni della concorrenza molto

²⁵ Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sul settore televisivo*, Indagini conoscitive n. 23, 2004.

gravi, al punto che in molte giurisdizioni i responsabili sono puniti penalmente, queste pratiche sono molto difficili da individuare perché occorrono elementi documentali per provarne l'esistenza e, generalmente, non sono considerate sufficienti evidenze indirette o induttive. E' vero che l'Autorità può agire di ufficio, tuttavia senza una denuncia è quasi impossibile aprire un procedimento o deliberare un'ispezione, dovendo qualsiasi azione istruttoria essere quanto meno basata su un sospetto motivato dell'esistenza di una violazione che è assai difficilmente ricavabile senza una segnalazione da parte dei diretti interessati. Persino i clienti abituali di imprese partecipanti a un cartello non sempre sono in grado di rendersi conto che le condizioni di offerta che vengono loro proposte sono l'effetto di una concertazione. Questa difficoltà di valutazione è rafforzata nel caso di acquisti occasionali. Senza una denuncia specifica, o meglio un'autodenuncia, l'Autorità è raramente in grado di agire.

Proprio per questi motivi, al fine di facilitare l'individuazione degli accordi di cartello, gli Stati Uniti prima, la Commissione europea e la maggior parte dei Paesi europei poi, hanno introdotto programmi di clemenza per quelle imprese che cooperano con le autorità di concorrenza fornendo prove documentali dell'esistenza di un cartello. In cambio dell'immunità, totale o parziale, dalle sanzioni che, altrimenti, sarebbero loro comminate, le imprese partecipanti al cartello sono incentivate a informare le autorità degli illeciti commessi. I programmi di clemenza riducono la stabilità di un accordo collusivo: incentivando ciascuna impresa partecipante al cartello a deviare dagli impegni reciprocamente presi e a cooperare con l'autorità antitrust, aumenta per ciascuna impresa il rischio che il cartello venga denunciato, spingendola così a cooperare per prima, beneficiando dell'immunità da sanzioni o dell'attenuazione della loro entità. La normativa italiana non ha consentito finora la piena predisposizione di un programma di clemenza, anche se in singoli procedimenti, a fronte della cooperazione da parte delle imprese coinvolte, l'Autorità ha sempre ridotto la sanzione, in alcuni casi anche fino ad annullarla.

Il cartello del calcestruzzo

In un procedimento concluso nel luglio 2004 nei confronti delle principali imprese operanti in Lombardia nel mercato del calcestruzzo preconfezionato e che si erano accordate per spartirsi il mercato e per mantenere artificialmente elevati i prezzi

di vendita, l'Autorità ha deliberato sanzioni per un ammontare complessivo di circa 40 milioni di euro²⁶. Il procedimento documentava, per il periodo 1999-2002 l'esistenza di un'intesa volta a ripartire le forniture di calcestruzzo fra le principali imprese produttrici in alcune province lombarde. Le evidenze documentali acquisite nel corso dell'istruttoria hanno consentito all'Autorità di identificare con precisione l'ampiezza del cartello, esteso alla provincia di Milano e ad alcune province limitrofe, e le modalità concrete con cui esso operava.

Il cartello del calcestruzzo in Lombardia è durato più di tre anni, ma, senza una denuncia, l'Autorità non avrebbe mai avuto le informazioni sufficienti ad avviare un procedimento. Non deve quindi stupire che in tutto quel periodo nessuno dei clienti delle imprese coinvolte avesse informato l'Autorità della sua possibile esistenza. La ragione è che il cartello copriva l'intero mercato geografico e il denunciante, se mai si fosse accorto dell'esistenza dell'intesa, avrebbe probabilmente rischiato ritorsioni di vario genere, anche successivamente alla conclusione di un eventuale procedimento dell'Autorità. Alla fine è stata una denuncia anonima, nel caso di specie sufficientemente dettagliata, ad attivare la procedura dell'Autorità.

In questa prospettiva, i programmi di clemenza, essendo rivolti ai partecipanti al cartello e incentivandoli alla cooperazione, consentono che pratiche così nocive siano prontamente denunciate all'Autorità.

Il ruolo delle associazioni

Per garantire il rispetto di eventuali accordi di prezzo sono talora necessari incontri segreti e controlli. Nel caso del calcestruzzo in Lombardia le imprese avevano costituito un'organizzazione *ad hoc* volta a monitorare il rispetto degli impegni reciprocamente presi. In molti altri casi, l'associazione di categoria svolge una funzione analoga o, comunque, opera come centro propulsivo della collusione, sia pure con gradi di responsabilità assai diversificati. In alcuni casi l'associazione di categoria mette a disposizione la sede per gli incontri dei partecipanti al cartello; in altre circostanze essa svolge una parte attiva nella definizione delle pratiche vietate; in altre ancora assume un ruolo determinante nell'informare gli associati delle determinazioni del cartello e di

²⁶ Decisione *Mercato del calcestruzzo*, in Bollettino n. 31/2004.

garantirne l'osservanza. E' una deriva molto grave dell'associazionismo che l'Autorità ha più volte denunciato e che deve essere repressa severamente perché mina alla radice, rendendolo sospetto, un istituto socialmente essenziale e costituzionalmente protetto.

Nel corso del 2004 due procedimenti in materia di cartelli hanno visto coinvolte le associazioni di categoria, peraltro in settori molto diversi tra loro, gli imballaggi metallici e i servizi turistici. Pur nella diversità dei settori, l'omogeneità dei comportamenti accertati è un eccellente indicatore della gravità del fenomeno e dell'importanza che i poteri sanzionatori dell'Autorità siano rapidamente adeguati a quelli comunitari, consentendo anche all'Autorità italiana di comminare alle associazioni sanzioni proporzionate al fatturato complessivo del mercato rilevante su cui l'intesa produce i suoi effetti, così che l'azione repressiva sia pienamente efficace anche ai fini della necessaria deterrenza.

Nel primo procedimento, che ha evidenziato l'esistenza di due cartelli di prezzo nel settore degli imballaggi metallici, l'associazione di categoria svolgeva un ruolo attivo nell'informare gli associati, mediante una circolare, dei suggeriti aumenti di prezzo che esse erano tenute a rispettare²⁷. In particolare, l'Associazione Nazionale fra i Fabbricanti di Imballaggi Metallici ed Affini (ANFIMA) e le imprese associate avevano stabilito periodicamente percentuali uniformi di incremento dei prezzi degli imballaggi metallici di tipo generale e di quelli specifici per l'industria alimentare, nonché condizioni contrattuali, quali modalità e termini di pagamento, omogenee. In considerazione della gravità e durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato alle imprese coinvolte sanzioni pecuniarie per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro.

Nel secondo procedimento l'associazione dell'Emilia Romagna e delle Marche della Federazione Italiana delle Associazioni delle Imprese di Viaggi e Turismo (FIAVET) ha promosso due intese tra le imprese associate in materia di diritti di agenzia e di sconti²⁸. In particolare, l'associazione aveva favorito l'adozione, da parte degli associati, di tariffari relativi ai diritti di agenzia. Inoltre, alcune previsioni del codice di comportamento adottato dall'Associazione obbligavano le agenzie associate al

²⁷ Decisione *Anfima-Impress-Cavioni Fustitalia-Falco-Limea Fisma*, in Bollettino n. 31/2004.

²⁸ Decisione *Fiavet Emilia Romagna-Marche-Bluvacanze-Fiavet Lombardia*, in Bollettino n. 44/2004.

rispetto delle tariffe stabilite dai fornitori dei servizi, vietando, in particolare, la pratica di sconti nella vendita dei pacchetti turistici. In questo procedimento, la problematica della scarsa efficacia delle sanzioni alle associazioni emerge in tutta la sua gravità. Infatti l'Autorità, pur applicando al fatturato dell'associazione una percentuale relativamente elevata, ha comminato alla FIAVET dell'Emilia Romagna e delle Marche una sanzione di soli sette mila e cinquecento euro, molto al di sotto dei profitti illecitamente conseguiti dalle imprese associate come conseguenza della pratica vietata.

Accordi di spartizione dei mercati e politiche di privatizzazione

In un altro procedimento in materia di cartelli concluso nel 2004²⁹ emerge la criticità delle politiche di privatizzazione che spesso hanno trascurato l'obiettivo di realizzare assetti di mercato meno concentrati. Infatti, nel mercato dei giochi e delle scommesse l'attività di raccolta del gioco del lotto è stata gestita direttamente dallo Stato fino al 1990 quando è stata affidata in concessione a Lottomatica, un consorzio a prevalente partecipazione pubblica, successivamente privatizzato. Sisal è invece sorta e ha sempre operato come una società privata che dal 1946 ha gestito il gioco del totocalcio.

Nonostante il progressivo ampliamento della domanda, le due società sono rimaste pressoché sole a operare sul mercato, rinunciando, come emerso nel procedimento dell'Autorità, a competere direttamente nell'offerta dei loro rispettivi prodotti principali. Inoltre, esse hanno stabilito di gestire congiuntamente altri giochi minori, evitando che la disponibilità di prodotti diversi da quelli principali potesse costituire un'occasione, oltre che di concorrenza reciproca, anche e soprattutto di ingresso di altri operatori nel mercato. In virtù dei rapporti di esclusiva con le ricevitorie, Lottomatica e Sisal hanno sempre difeso, a scapito dei consumatori, le rispettive posizioni sul mercato, precludendo ai ricevitori di individuare liberamente il proprio fornitore in occasione della gara per l'assegnazione della gestione dei giochi già operati dal CONI.

²⁹ Decisione *Lottomatica-Sisal*, in Bollettino n. 48/2004.