

PARERE SULLE MODALITÀ DI ACCESSO ALL'ATTIVITÀ DI RACCOLTA DEI GIOCHI

Nel gennaio 2005, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alle distorsioni della concorrenza nel settore della raccolta dei giochi e delle scommesse. In particolare, nel novembre 2004 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale un comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle Finanze in cui si dava conto del rinnovo per un ulteriore quinquennio, a favore della società Sisal Spa, della concessione per la gestione della raccolta del gioco Superenalotto. La concessione era stata rilasciata alla società Sisal nel 1996 ed era stata già oggetto di rinnovo. Peraltro, la disciplina di tale rapporto concessorio escludeva ogni ulteriore proroga alla data di scadenza definitiva prevista per il 31 marzo 2005.

In conformità con l'orientamento espresso in numerose altre occasioni, l'Autorità ha innanzitutto rilevato come l'affidamento in concessione attribuisca una posizione di privilegio al concessionario e che, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi a tale posizione di privilegio, l'affidamento dovrebbe scaturire dall'esito di procedure ad evidenza pubblica, volte ad individuare i concessionari sulla base di criteri di tipo oggettivo/qualitativo. L'Autorità ha poi osservato che, alla prevista scadenza del 31 marzo 2005, la disponibilità di tale gioco avrebbe costituito un'importante occasione di ingresso nel mercato per eventuali nuovi operatori. L'Autorità ha, dunque, auspicato che l'affidamento in concessione del gioco del Superenalotto avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica.

RISTORAZIONE

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria al fine di rideterminare la sanzione da irrogare per una violazione di norme di concorrenza accertata nell'ambito di un precedente procedimento (PELLEGRINI-CONSID). L'Autorità ha inoltre accertato un'inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE), nonché un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (PERSONA FISICA-FINIFAST). Infine, è stato effettuato un intervento di segnalazione in merito a disposizioni normative suscettibili di determinare distorsioni della concorrenza nel

settore dei servizi sostitutivi di mensa aziendale (PARERE SULLA DISCIPLINA DEI SERVIZI SOSTITUTIVI DI MENSA AZIENDALE).

Intese

PELLEGRINI-CONSIP

Nel febbraio 2005, l’Autorità ha deliberato l’avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Gmeaz Cusin Srl, Sodexho Pass Srl, Day Ristoservice Spa, Ristomat Spa, Qui! Ticket Service Spa, Ristocheff Spa, Sagifi Spa e La Cascina Scarl, al fine di determinare, sulla base dell’originaria versione dell’articolo 15 della legge n. 287/90, la sanzione da irrogare per la violazione accertata con la decisione del giugno 2002. Al riguardo, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 926 del 2 marzo 2004⁴³, ha disposto l’annullamento della decisione dell’Autorità limitatamente alla parte relativa alla quantificazione della sanzione irrogata, con riferimento all’individuazione della norma giuridica sulla base della quale quantificare la sanzione stessa, confermando invece integralmente la legittimità dell’accertamento della violazione dell’articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90 e dell’imposizione di una sanzione pecuniaria amministrativa in ragione della gravità dell’intesa, in misura percentuale uguale per tutte le imprese. In particolare, in tale sentenza il giudice amministrativo ha affermato che l’intesa accertata dall’Autorità, consistente nella definizione concertata dei termini e delle modalità di partecipazione alla gara bandita dalla Consip per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante l’emissione di buoni pasto a favore del personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni, si era interamente consumata all’atto in cui tale utilità era stata ottenuta, ovvero al momento dell’aggiudicazione. La successiva prestazione del servizio non rappresentava, invece, null’altro che il godimento materiale delle utilità ottenute attraverso l’illecita collusione. Pertanto, in forza del principio *tempus regit actum*, la fattispecie accertata avrebbe dovuto essere sanzionata secondo l’originaria versione dell’articolo 15 della legge n. 287/90 e non secondo la nuova formulazione introdotta dalla legge n. 57/2001⁴⁴.

⁴³ Tale pronuncia ha confermato la sentenza del TAR Lazio n. 1790 del 10 marzo 2003.

⁴⁴ Legge 5 marzo 2001, n. 57, *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*.

Ottemperando a quanto statuito dal giudice amministrativo, l'Autorità ha dunque deliberato di avviare un'istruttoria al fine di procedere, in contraddittorio con le parti, alla quantificazione della sanzione da irrogare per la violazione accertata, prendendo a parametro di riferimento i fatturati relativi ai soli prodotti oggetto dell'intesa realizzati dalle imprese nel 2001 per la vendita dei buoni pasto al settore pubblico. Al 31 marzo 2005, l'istruttoria è in corso.

Inottemperanze

EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE

Nel novembre 2004, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Edizione Holding Spa per inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90. In particolare, nel marzo 2000, l'Autorità aveva autorizzato l'acquisizione della società Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa da parte della società Edizioni Holding, subordinatamente al rispetto di alcune misure⁴⁵. Successivamente, nel settembre 2001, l'Autorità, in sede di accoglimento di un'istanza di riesame del provvedimento presentata da Autostrade e di proroga, fino al 31 dicembre 2003, del termine delle concessioni per i servizi di ristoro scadute il 31 dicembre 2000, aveva prescritto il rispetto di alcune condizioni

⁴⁵ L'operazione era stata autorizzata subordinatamente al rispetto delle seguenti condizioni: *i*) che Autostrade e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumessero direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidassero sempre a terzi la fornitura di tale servizio attraverso le procedure previste dall'articolo 4 delle convenzioni stipulate con l'ANAS, e cioè attraverso procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, adeguatamente pubblicizzate; *ii*) che Autostrade e le società da essa controllate affidassero a uno o più soggetti terzi, indipendenti e altamente qualificati, la gestione delle procedure di cui al punto *i*), inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti; *iii*) che Autogrill, controllata da Edizione Holding, non incrementasse la propria quota, pari al 72%, riferita al numero di punti di ristoro attualmente affidati direttamente o indirettamente alla medesima Autogrill, rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade (cfr. decisione EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE, in Bollettino n. 9/2000).

aggiuntive rispetto a quelle imposte nel 2000⁴⁶, considerato che la proroga del termine delle concessioni appariva suscettibile di determinare sensibili distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato interessato. In quell'occasione, l'Autorità aveva affermato la necessità di procedere all'assegnazione delle concessioni per il servizio di ristoro mediante procedure competitive trasparenti e non discriminatorie in ogni circostanza e, in particolare, anche quando il concessionario avesse inteso affidare in subconcessione il servizio di ristoro. In ordine a tale aspetto sia Edizione Holding Spa che Autostrade si erano impegnate a vincolare contrattualmente il concessionario che avesse inteso subconcedere il servizio di ristoro.

In tale quadro, la tornata di gare per l'affidamento delle concessioni in scadenza al 31 dicembre 2003 assumeva, per il numero di concessioni interessate e per l'assenza di prelazioni in capo ad Autogrill, un'importanza determinante per il processo di apertura dei mercati italiani della ristorazione autostradale. Infatti, secondo i dati forniti da Autostrade, le gare 2003/2004 rappresentavano, in termini di fatturato, il 40,7% di quello realizzato nella ristorazione autostradale nelle aree di servizio del gruppo Autostrade, e, in numero, il 50% delle concessioni ristoro presenti sulla rete del gruppo.

Sulla base delle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che le procedure di gara avviate da Autostrade nell'ottobre 2003 per l'affidamento delle concessioni per i servizi di ristoro relative alla rete gestita dal gruppo erano tali da avvantaggiare Autogrill. In particolare, per un numero rilevante di aree di servizio, la partecipazione alla gara per l'affidamento del servizio di ristoro richiedeva all'operatore ristoro di reperire preventivamente un *partner oil* (gare integrate *oil/non oil*). Inoltre, ai soggetti titolari di diritti di prelazione al riaffidamento della concessione ristoro era consentita la partecipazione alla gara in associazione temporanea con altre imprese (ATI), nonché l'esercizio del diritto di prelazione con effetti che si estendevano anche agli altri componenti dell'ATI. Pertanto, nel caso in cui

⁴⁶ In particolare, l'Autorità aveva richiesto: *i*) che Autogrill non partecipasse nel 2003 alle procedure competitive di assegnazione di tutti i punti di ristoro per i quali la relativa concessione sarebbe scaduta il 31 dicembre 2000; *ii*) che Autostrade estendesse la sperimentazione in corso sulla propria rete autostradale ad aree di servizio nelle quali l'attività di ristoro era affidata ad operatori diversi da Autogrill; *iii*) che Autostrade differenziasse il termine delle concessioni di servizi di ristoro che sarebbero state messe in gara a partire dal 2002 in modo da evitare l'assegnazione contestuale di più del 33% delle concessioni (cfr. decisione EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE, in Bollettino n. 37/2001).

le ATI non si fossero collocate al primo posto della graduatoria finale, l'esercizio del diritto di prelazione da parte del titolare comportava comunque l'affidamento del servizio ristoro all'ATI.

L'Autorità ha considerato, da un lato, che le cosiddette gare integrate *oil/non oil* conferivano un vantaggio concorrenziale nell'accesso al mercato agli operatori ristoro già presenti, per lo più in forza di rapporti di partenariato con società petrolifere, e in particolar modo ad Autogrill; dall'altro, che la possibilità di partecipazione alla gara in ATI con il prelazionario comportava che la scelta dell'affidatario del servizio ristoro non scaturisse dal confronto concorrenziale in sede di gara, ma fosse in sostanza demandata al titolare del diritto di prelazione, nel caso di specie, per la maggior parte, società petrolifere *partner* di Autogrill. Tale meccanismo delle ATI prelazionarie aveva consentito ad Autogrill di godere di un accesso privilegiato al 30% circa del fatturato ristoro messo a gara. L'Autorità ha, quindi, rilevato l'inottemperanza di Edizione Holding alle prescrizioni contenute nei provvedimenti adottati nel marzo 2000 e nel settembre 2001.

Nel corso dell'istruttoria, Edizione Holding si è attivata al fine di ridurre gli effetti anticoncorrenziali delle condotte contestate, provvedendo ad annullare le 18 procedure di gara, nel frattempo concluse, interessate dalle ATI prelazionarie, nei limiti in cui ciò non fosse precluso da interventi vincolanti dell'autorità giudiziaria. In tal senso, le concessioni ristoro precedentemente affidate ad ATI in seguito all'esercizio della prelazione da parte del titolare del diritto, sono state affidate alle imprese ristoro che avevano vinto originariamente la gara. Le restanti procedure sono state bandite secondo regole diverse da quelle applicate nella precedente tornata, regole che non contemplano l'ammissibilità di ATI con il prelazionario, né comunque fra soggetti in grado di partecipare individualmente, o l'obbligo per l'operatore ristoro di reperire preventivamente un *partner oil* per partecipare alle gare.

Il comportamento tenuto da Edizione Holding è stato valutato positivamente dall'Autorità, in considerazione del fatto che le nuove procedure, che non comporteranno costi aggiuntivi a carico dei partecipanti, si svolgeranno secondo regole diverse da quelle seguite in precedenza, tali da far venir meno i vantaggi concorrenziali di cui Autogrill aveva potuto godere. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto che i comportamenti tenuti da Edizione Holding fossero tali da attenuare la gravità della violazione contestata, introducendo elementi in grado di aumentare la portata

competitiva delle gare. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha comminato ad Edizione Holding una sanzione di 6,79 milioni di euro, pari all'1,2% del fatturato della società.

PERSONA FISICA-FINIFAST

Nel gennaio 2005, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di una persona fisica in relazione alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazioni. In particolare, l'operazione, realizzata nel luglio 2004, consisteva nel passaggio da una situazione di controllo congiunto a una di controllo esclusivo di un'impresa, dando luogo ad una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90, ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'impresa acquisita era superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1 della stessa legge.

Nel corso del procedimento istruttorio, l'Autorità ha considerato che l'omessa comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione era da imputarsi alla persona fisica che aveva acquisito il controllo esclusivo di Finifast, in quanto essa già esercitava attività economica, detenendo il controllo di altre imprese. Ai fini della determinazione dell'ammontare della sanzione, l'Autorità ha considerato l'assenza di dolo da parte dell'agente e la modesta incidenza concorrenziale dell'operazione, irrogando una sanzione pecuniaria di 5.000 euro.

Attività di segnalazione

PARERE SULLA DISCIPLINA DEI SERVIZI SOSTITUTIVI DI MENSA AZIENDALE

Nel gennaio 2005, l'Autorità, nell'esercizio dei propri poteri consultivi, ha trasmesso un parere ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in merito a possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'entrata in vigore del disegno di legge S 2855, recante la “*Disciplina dei servizi sostitutivi di mensa aziendali*”. In particolare, l'articolo 6 prevede l'istituzione di una “*commissione di compensazione degli interessi*” con decreto del Ministero

dell’Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministero delle Attività Produttive, costituita dai rappresentanti dei tre ministeri, con il compito di determinare le percentuali massime di sconto riconosciute sul valore facciale del buono pasto dalle società emettitrici ai clienti-committenti; nonché di quelle riconosciute dai ristoratori convenzionati alle società emettitrici. L’articolo 8 del disegno di legge prevede, inoltre, tra le disposizioni transitorie, che “*le percentuali di sconto previste dai contratti, comprese le convenzioni Consip Spa, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge devono essere adeguate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai valori definiti dalla commissione*”.

L’Autorità ha, in primo luogo, affermato che la definizione delle percentuali massime di sconto riconosciute dalle società emettitrici ai committenti e dai ristoratori convenzionati alle società emettitrici, introducono, di fatto, un meccanismo di determinazione legale del prezzo minimo di vendita e di acquisto dei buoni pasto. Più specificatamente, per quanto riguarda lo sconto riconosciuto dalle società emettitrici di buoni pasto ai committenti, esso attiene essenzialmente a quelle condizioni di prezzo che, normalmente, nelle gare per la fornitura di servizi alle Pubbliche Amministrazioni, costituiscono il parametro in relazione al quale veniva valutato l’aspetto economico delle offerte e, dunque, la variabile su cui si esplica il confronto concorrenziale fra gli operatori. Con riferimento allo sconto riconosciuto dai ristoratori convenzionati alle società emettitrici, che rappresenta il prezzo di acquisto del buono pasto, esso non verrebbe più ad essere legato a una serie di fattori variabili (tipologia degli esercizi convenzionati, dimensione degli stessi, diverse aree geografiche, epoca del convenzionamento), bensì sarebbe parimenti preordinato *ex ante*.

L’Autorità, riconosciuto che l’ampiezza della rete degli esercizi convenzionati poteva essere comunque garantita in ambito negoziale senza una predeterminazione dei prezzi e degli sconti massimi da applicare, ha rilevato che il meccanismo previsto dal disegno di legge, risolvendosi nella predeterminazione del prezzo del servizio, risultava tale da eliminare di fatto l’elemento fondamentale di stimolo concorrenziale nel settore dei servizi sostitutivi di mensa aziendale. L’Autorità ha, pertanto, auspicato la rimozione nel corso dell’*iter* parlamentare di tutti quegli elementi di regolazione del prezzo del servizio privi di un’obiettiva giustificazione economica e come tali suscettibili di ostacolare l’espandersi delle dinamiche concorrenziali nel settore.

TURISMO

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione ad un'intesa restrittiva della concorrenza nel settore di servizi turistici offerti dalle agenzie di viaggio (FIAVET EMILIA ROMAGNA-MARCHE-BLUVACANZE-FIAVET LOMABARDIA). L'Autorità ha inoltre effettuato un intervento di segnalazione in merito a distorsioni della concorrenza derivanti da alcune legislazioni regionali in materia di turismo (SEGNALAZIONE SULLA LEGGE REGIONALE DEL VENETO RECANTE NORME IN MATERIA DI TURISMO).

Intese

FIAVET EMILIA ROMAGNA-MARCHE-BLUVACANZE-FIAVET LOMABARDIA

Nell'ottobre 2004, l'Autorità ha concluso un'istruttoria, avviata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione Italiana delle Associazioni delle Imprese di Viaggi e Turismo (Fiavet) Emilia Romagna-Marche, associazione di imprese che esercitano l'attività di operatori e agenti di viaggi e turismo nelle regioni Emilia Romagna e Marche, aderente all'omonima Federazione nazionale. Il procedimento era stato avviato a seguito di due segnalazioni presentate dalla società Bluvacanze Spa, *network* di agenzie di viaggi e turismo specializzato nella vendita di pacchetti turistici organizzati, e da Fiavet Lombardia, associazione di operatori e agenti di viaggio e turismo nella Regione Lombardia, nelle quali si denunciavano alcuni comportamenti restrittivi posti in essere da Fiavet Emilia Romagna-Marche, consistenti in particolare: *i)* nella predisposizione e diffusione di tariffari relativi ai diritti di agenzia da applicare al consumatore per l'erogazione dei diversi servizi; *ii)* nella previsione, nel Codice di comportamento adottato dall'associazione, di talune clausole che vincolavano gli associati all'applicazione di tali tariffari, nonché al rispetto dei prezzi e delle condizioni stabilite dai *tour operator* nella vendita dei pacchetti turistici da essi organizzati.

Il mercato rilevante sotto il profilo merceologico è stato ritenuto quello dei servizi turistici di agenzia offerti ai consumatori, consistenti nella consulenza turistica, nella vendita di pacchetti-vacanze, nella prenotazione di soggiorni presso strutture di ricezione turistica, nella prenotazione e vendita di biglietteria relativa a diversi mezzi di trasporto. Sotto il profilo geografico, l'Autorità ha considerato che tale mercato avesse

un'ampiezza limitata agli ambiti locali regionali o sub-regionali, in quanto il grado di sostituibilità tra agenzie localizzate in aree diverse è limitato dalla disponibilità dei consumatori a spostarsi sul territorio per l'acquisto dei relativi servizi, disponibilità circoscritta agli ambiti territoriali circostanti il luogo di residenza. Dall'istruttoria condotta è emerso, peraltro, che la crescente costituzione e diffusione di *network* di agenzie, attivi su scala regionale e nazionale, nonché di altri canali distributivi quali il commercio elettronico e i *call center* non ha prodotto finora compiuti effetti di uniformazione delle condizioni concorrenziali esistenti nelle diverse aree del Paese, come dimostrato dalla stessa realizzazione in ambito locale delle intese oggetto dell'istruttoria. I mercati rilevanti sono stati, quindi, considerati quelli della vendita dei servizi turistici di agenzia nelle regioni dell'Emilia Romagna e delle Marche.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che l'associazione Fiavet Emilia Romagna-Marche aveva predisposto e diffuso ai propri associati tariffari relativi ai diritti di agenzia da richiedere al consumatore, spesso accompagnati da altre indicazioni sulle modalità di riscossione delle tariffe, nonché su ulteriori specifiche condizioni di politica commerciale. L'associazione aveva, inoltre, raccomandato ai propri soci, seppure in modo non vincolante, l'utilizzazione di tali tariffari quali "tariffari minimi". L'istruttoria ha altresì accertato la vigenza, da numerosi anni, di un Codice di comportamento che obbligava le agenzie associate al rispetto delle tariffe stabilite dai fornitori dei servizi, vietando, in particolare, la pratica di sconti nella vendita di pacchetti turistici organizzati dai *tour operator*.

L'Autorità ha affermato che la predisposizione di tariffari, accompagnata da ulteriori indicazioni sulle modalità di definizione e riscossione delle tariffe, nonché le norme del Codice di Comportamento relative al divieto di praticare sconti, costituivano intese aventi natura intrinsecamente restrittiva, in quanto idonee a restringere la concorrenza di prezzo, limitando significativamente l'autonomia decisionale di imprese attive in un mercato concorrenziale. A prescindere dalla messa in pratica, da parte dell'associazione, di misure atte a garantire l'effettiva applicazione delle proprie indicazioni da parte degli associati, le raccomandazioni in materia di prezzi di vendita dei servizi svolgevano, in ogni caso, una funzione di orientamento del comportamento concorrenziale, suggerendo le linee direttive dell'azione degli associati in merito alla determinazione dei prezzi di vendita, nonché in merito ai criteri di definizione e di applicazione dei prezzi stessi. La stessa articolazione del tariffario, costituita da

un’elencazione di voci di servizio cui erano affiancati gli importi da richiedere, dava indicazioni non solo sulle tariffe da applicare, ma anche sull’identificazione delle voci di servizio alle quali applicare le tariffe stesse, nonché sui loro criteri di determinazione. In assenza di tali indicazioni, le agenzie di viaggio avrebbero potuto differenziarsi prima ancora che sulla misura dei diritti richiesti, sulle voci di servizio e suoi criteri di determinazione degli importi.

L’Autorità ha sottolineato, altresì, che la natura restrittiva delle intese aventi ad oggetto i prezzi di vendita non veniva meno per la circostanza che le indicazioni di prezzo erano prive di carattere vincolante per gli associati, né poteva ritenersi giustificata dalla volontà di garantire un’adeguata qualità dei servizi prestati. L’esistenza di tariffari minimi poteva invece tradursi in una minore qualità e quantità dei servizi prestati, nella consapevolezza che vi sarebbe comunque stata una garanzia di remunerazione minima indipendentemente dal servizio reso.

Ai fini della valutazione della gravità delle intese accertate, l’Autorità ha considerato, oltre alla natura delle stesse, aventi ad oggetto un coordinamento orizzontale dei comportamenti di prezzo, la rappresentatività dell’associazione, nonché la durata prolungata dei comportamenti accertati, i quali hanno avuto inizio almeno a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 287/90 e si sono protratti sino all’avvio del procedimento, nonché per quasi tutta la durata dello stesso. Inoltre, per quanto riguarda l’intesa sui diritti di agenzia, si è considerato che essa aveva prodotto concreti e rilevanti effetti sulla condotta di una larga parte delle agenzie di viaggio associate alla Fiavet, nonché di una parte di agenzie non associate, e che la Fiavet, in occasione di un precedente intervento dell’Autorità del 1999, era stata già informata della valenza anticoncorrenziale dell’attività di predisposizione e diffusione dei tariffari. Doveva, pertanto, ritenersi pienamente consapevole della idoneità dei comportamenti posti in essere a restringere la concorrenza. In considerazione della particolare gravità delle intese accertate, tenuto conto delle condizioni economiche dell’associazione, nonché del comportamento della stessa, con particolare riferimento all’assenza di iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni, l’Autorità ha comminato all’associazione Fiavet una sanzione pari a 5.000 euro per l’intesa relativa ai diritti di agenzia e a 2.500 euro per l’intesa relativa al divieto di praticare sconti.

Attività di segnalazione

SEGNALAZIONE SULLA LEGGE REGIONALE DEL VENETO RECANTE NORME IN MATERIA DI TURISMO

Nel febbraio 2005, l’Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente della Giunta Regionale Veneto e al Presidente della Conferenza Stato-Regioni, al fine di evidenziare gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti da alcune legislazioni regionali in materia di turismo, con particolare riferimento all’imposizione di periodi di permanenza minima presso alcune tipologie di strutture ricettive. Al riguardo, la legge Regionale Veneto 4 novembre 2002, n. 33, recante “*Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*”, nell’individuare i necessari requisiti tecnici delle varie tipologie di strutture ricettive extra-alberghiere, dispone che le case o gli appartamenti da destinare a locazione turistica non possono essere locati per un periodo inferiore a sette giorni; per i *residence*, il periodo di locazione non può essere inferiore a tre giorni.

L’Autorità ha rilevato che simili previsioni normative, imponendo limitazioni alle modalità di utilizzo delle strutture ricettive, sono idonee ad alterare le dinamiche concorrenziali nel settore turistico. Esse determinano una restrizione dell’offerta delle strutture ricettive extra-alberghiere, nonché una distorsione della concorrenza in favore delle strutture alberghiere. Infatti, la fascia di clientela che esprime una domanda di soggiorno di breve periodo non potrà essere soddisfatta dagli altri operatori attivi nel mercato della ricezione turistica attraverso *residence* o appartamenti in locazione, dati i vincoli di permanenza minima richiesti dalla legge.

L’Autorità ha auspicato, pertanto, un riesame delle normative regionali in materia in modo da garantire un effettivo confronto concorrenziale tra le varie tipologie di operatori presenti nel mercato della ricezione turistica, garantendo il migliore soddisfacimento delle esigenze dei consumatori finali. L’Autorità ha invitato, altresì, le Amministrazioni regionali a tener conto, nel concreto esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui sono titolari nel settore del turismo, dei principi generali in materia di concorrenza, quali emergono dagli ordinamenti nazionali e comunitari.

APPALTI PUBBLICI

Nel periodo di riferimento, l’Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione in merito a disposizioni suscettibili di determinare distorsioni della concorrenza, rispettivamente, nell’attività di produzione di bollini autoadesivi per prodotti farmaceutici (**SEGNALAZIONE SUI CRITERI DI SELEZIONE DELLE IMPRESE INTERESSATE AL CICLO DI PRODUZIONE DEI BOLLINI AUTOADESIVI PER I PRODOTTI FARMACEUTICI**) e nelle modalità di pubblicazione dei bandi di gara da parte di Amministrazioni Pubbliche (**SEGNALAZIONE SULLA INDIVIDUAZIONE DI SITI INFORMATICI PER LA PUBBLICAZIONE DI BANDI DI GARA**).

Attività di segnalazione

SEGNALAZIONE SUI CRITERI DI SELEZIONE DELLE IMPRESE INTERESSATE AL CICLO DI PRODUZIONE DEI BOLLINI AUTOADESIVI PER I PRODOTTI FARMACEUTICI

Nel novembre 2004, l’Autorità, nell’esercizio dei poteri consultivi di cui all’articolo 21 della legge n. 287/80, ha inviato una segnalazione al Ministro della Salute in cui ha espresso alcune considerazioni critiche in merito alle modalità adottate dall’Istituto Poligrafico Zecca dello Stato: *i)* nell’individuazione dei soggetti fornitori di carta speciale destinata alla realizzazione dei bollini autoadesivi apposti sulle confezioni dei medicinali erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN); *ii)* nella scelta delle imprese fiduciarie di cui l’Istituto Poligrafico può avvalersi per la fabbricazione e stampa dei bollini autoadesivi per i prodotti farmaceutici⁴⁷. In particolare, allo scopo di contrastare possibili frodi in danno della salute pubblica, del Servizio Sanitario Nazionale e dell’erario, la normativa in materia affida in via esclusiva all’Istituto Poligrafico la fornitura dei bollini alle aziende farmaceutiche, che può avvalersi a tal fine e sotto la sua responsabilità di imprese esterne.

Nella segnalazione l’Autorità ha posto in evidenza che gli affidamenti diretti per la fornitura di carta speciale destinata alla realizzazione dei bollini autoadesivi, nonché

⁴⁷ Decreto ministeriale 2 agosto 2001, “Numerazione progressiva dei bollini apposti sulle confezioni dei medicinali erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale”.

la selezione di imprese fiduciarie per la produzione degli stessi in assenza di procedure ad evidenza pubblica, non siano in linea con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici di forniture. Al riguardo, l’Autorità ha sottolineato che le esigenze di sicurezza non sono di per sé sufficienti ad escludere l’applicazione di procedure coerenti con il rispetto delle regole di concorrenza. L’Autorità ha rilevato la necessità di dare applicazione al principio di proporzionalità nella scelta dello strumento diretto a realizzare le richiamate esigenze di sicurezza. In particolare, l’Autorità ha ribadito l’opportunità di adottare procedure che, sulla base di una prima selezione, da parte dell’Istituto Poligrafico, delle imprese in possesso dei requisiti oggettivi e idonei a soddisfare le esigenze di sicurezza legate alle forniture dei bollini autoadesivi destinati alle specialità medicinali, contemplassero una fase successiva di gara fra tali imprese.

L’Autorità ha osservato, inoltre, che il consolidamento delle forniture in capo alle stesse società a partire dal 1990 ad oggi, determinato dal mancato ricorso a procedure ad evidenza pubblica, è stato accentuato dal meccanismo contrattuale di rinnovo automatico dei contratti in essere. Al riguardo, l’Autorità ha auspicato che l’Istituto Poligrafico, in qualità di ente appaltante, proceda periodicamente alla selezione delle aziende fiduciarie, anche al fine di poter beneficiare dei continui sviluppi tecnologici in materia di tecniche anti-contraffazione.

*SEGNALAZIONE SULLA INDIVIDUAZIONE DI SITI INFORMATICI PER LA PUBBLICAZIONE DI BANDI
DI GARA*

Nel febbraio 2005, l’Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per le Attività Produttive, al Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie e al Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in merito alla mancata adozione del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, previsto dall’articolo 24, comma 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, recante “*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi*”. In particolare, tale norma ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2001, le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a pubblicare i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici. L’individuazione di tali siti e le modalità di

pubblicazione dei bandi dovevano essere definiti con apposito decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L’Autorità ha posto in evidenza che la mancata adozione del decreto che individui i siti informatici per la pubblicazione dei bandi di gara, consentendo un accesso trasparente e di facile fruizione all’informazione sugli appalti pubblici, pone un ostacolo all’effettiva instaurazione di un confronto concorrenziale. Inoltre, permette agli enti appaltanti di adottare modalità di pubblicazione desuete e inidonee a consentire la più ampia trasparenza nella circolazione delle informazioni rilevanti. Ad esempio, la normativa relativa ai bandi di gara per appalti di lavori pubblici di importo inferiore ai 500.000 euro stabilisce l’obbligo di pubblicazione del bando nell’Albo pretorio del Comune ove si eseguono i lavori e nell’Albo della stazione appaltante. L’inidonea tutela della trasparenza informativa emerge non soltanto dalla natura degli albi, destinati a una funzione informativa locale, ma anche dal fatto che la pubblicazione dei bandi sui diversi siti delle stazioni appaltanti o sui siti delle amministrazioni regionali non può sopperire a un sistema informatico centralizzato. Questi, infatti, difettano dei requisiti di efficacia e trasparenza delle procedure pubblicitarie in forma elettronica, con evidente pregiudizio sia per le imprese, che non sono poste in condizione di essere a conoscenza di tutte le opportunità di competizione di loro potenziale interesse, sia per le stazioni appaltanti, che, in conseguenza di una partecipazione più limitata alle gare bandite, vedono diminuire le possibilità di ottenere prestazioni migliori a prezzi più bassi.

Pertanto, l’Autorità ha auspicato l’adozione del previsto decreto in considerazione dell’assoluta importanza dell’accesso alle notizie di gara in forma quanto più libera, economica, trasparente e non discriminatoria possibile per l’instaurazione di un corretto confronto concorrenziale nel settore degli appalti pubblici. Ciò anche alla luce delle indicazioni desumibili in ambito comunitario circa la necessità, per l’effettiva realizzazione del mercato comune, di una progressiva convergenza degli apparati informativi dei diversi Stati membri proprio nello specifico settore delle gare di appalto, nella consapevolezza che le nuove tecnologie dell’informazione risultino particolarmente idonee ad essere applicate alle procedure di pubblicazione dei bandi di

gara e, più in generale, allo stesso svolgimento delle procedure di selezione e successiva gestione degli appalti⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in GUUE L 134/114 del 30 aprile 2004.

2. I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE

FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI PIÙ RECENTI

Lo scenario internazionale

Nel 2004 si è interrotta la progressiva diminuzione del numero e del valore delle operazioni di fusione e acquisizione iniziata nel 2001 (FIGURA 1.A)¹.

Limitando il confronto al 2003, si è registrato un più significativo incremento del valore delle operazioni (oltre il 53%, superando quota 960 miliardi di euro) che del loro numero (quasi 16.000 nel 2004, pari a un aumento del 17% rispetto all'anno precedente). L'incremento congiunto delle due grandezze ha comportato una crescita di quasi il 30%² della dimensione media delle operazioni di fusione e acquisizione nel mondo rispetto al 2003, determinato, più specificamente, da un'accresciuta incidenza delle transazioni il cui importo supera il miliardo di euro (FIGURA 1.B).

Quasi il 20% del valore del totale delle operazioni di concentrazione realizzate a livello mondiale è rappresentato dalle prime 5 operazioni (era il 16% nel 2003), di cui la più importante è l'acquisizione di Aventis da parte della società francese Sanofi-Synthelabo per un importo di circa 55 miliardi di euro. Seguono tre operazioni realizzate nel Nord America (complessivamente del valore di oltre 117 miliardi di euro)

¹ Le statistiche commentate nella prima parte del capitolo si basano sulla banca dati Zephyr della società Bureau Van Dijk (BvD), ad eccezione delle figure 1 e 2, dove, per il periodo 1995-2002, si utilizza anche la banca dati M&A di Thomson Financial (TF). I dati si riferiscono alle operazioni completate che, nel periodo di riferimento, hanno comportato un passaggio di controllo societario. Il dato relativo al valore delle transazioni non è sempre rilevato; si può assumere, tuttavia, un buon grado di copertura delle maggiori operazioni.

² Il dato si riferisce alle sole operazioni che presentano l'indicazione del valore della transazione nella banca dati Zephyr.