

ingiustificatamente l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato. Tali fenomeni, retaggio di una diffusa cultura corporativa, sono particolarmente diffusi nei servizi privati, un settore che nel corso degli anni è risultato poco influenzato dalla riduzione delle barriere agli scambi commerciali internazionali e dagli interventi di liberalizzazione promossi dalle istituzioni comunitarie. In particolare, in numerosi ambiti di attività, vengono introdotti a livello locale, a volte anche in diretta ed esplicita attuazione di una normativa nazionale, vincoli al numero massimo degli operatori in considerazione della presunta ampiezza della domanda, quali per esempio l'imposizione di distanze minime tra esercizi concorrenti o la diretta individuazione dei soggetti autorizzabili. Si va dalle agenzie di pratiche automobilistiche, alle sale cinematografiche, agli estetisti, alle autoscuole, agli istituti di vigilanza privata, ai panifici, alle farmacie, ai pubblici esercizi. In alcune di queste attività esistono ancora varie forme di restrizione della concorrenza di prezzo, esercitate attraverso diffusi interventi di fissazione o di approvazione di prezzi o tariffe.

Spesso la regolamentazione, in particolare le limitazioni all'entrata di nuovi concorrenti e alla concorrenza di prezzo, viene definita attraverso processi che coinvolgono i rappresentanti degli operatori economici già presenti sul mercato, favorendo implicitamente estesi fenomeni di collusione, a danno dei consumatori e degli utenti. In una prospettiva di sempre maggiore decentramento dei compiti regolamentari, diviene essenziale che Regioni e Enti locali acquistino una sensibilità alle esigenze di promozione della concorrenza nei vari settori economici, adottando un atteggiamento attento nei confronti dei consumatori ed evitando in ogni caso la commistione dei ruoli tra regolamentatore e soggetto regolamentato tipica dei processi decisionali in cui assume un ruolo determinante l'associazione di categoria.

4. PRINCIPALI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ NEL 1998 E NEI PRIMI TRE MESI DEL 1999

Dati di sintesi sull'attività svolta

Nel corso del 1998, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza sono state valutate 344 operazioni di concentrazione, 53 intese e 21 possibili abusi di posizione dominante. Dopo la flessione dello scorso anno è ripresa, in sintonia con gli andamenti internazionali, la crescita delle operazioni di concentrazione sottoposte al vaglio dell'Autorità. Di queste solo due sono state considerate suscettibili di creare o

rafforzare una posizione dominante (EULER-SIAC¹⁴ e SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS¹⁵) e sono state approvate in seguito a modifiche introdotte dalle parti.

**Attività svolta dall'Autorità
(numero di procedimenti conclusi)***

	1997	1998	gennaio-marzo 1999
Intese	64	53	13
Abuso	46	21	4
Concentrazioni tra imprese indipendenti	292	344	104
Indagini conoscitive	6	-	-
Inottemperanza alla diffida	3	1	-
Pareri	57	46	7
Pubblicità ingannevole	506	468	94

* Compresi i procedimenti per i quali non è stata riscontrata una violazione della normativa. Sono inclusi i procedimenti conclusi per archiviazione e i rinvii di competenza alla Commissione CE. Per pubblicità ingannevole, sono considerati solo i procedimenti istruttori.

¹⁴ La concentrazione *Euler-Siac Società Italiana Assicurazioni Crediti* è stata già descritta nella relazione annuale dello scorso anno.

¹⁵ Decisione *Schemaventuno-Promodès/Gruppo GS*, Bollettino n. 25/98.

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 1998 per tipologia e esito

	Esito			Totale
	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata o non violazione per modifica degli accordi	Non competenza o non applicabilità della legge	
Intese	38	11	4	53
Abuso di posizione dominante	18	2	1	21
Concentrazioni tra imprese indipendenti	314	2	28	344
Pareri alla Banca d'Italia				46
Pubblicità ingannevole*	150	300	18	468

* Per pubblicità ingannevole, sono inclusi solo i procedimenti istruttori.

Delle 53 intese esaminate, 11 sono state giudicate idonee a restringere la concorrenza. Nella maggior parte dei casi di presunto abuso di posizione dominante segnalati all'Autorità nel corso del 1998 è stato possibile escludere l'esistenza di violazioni della legge senza avviare un procedimento istruttorio. Solo in due circostanze l'Autorità ha accertato, dopo una fase istruttoria, la natura abusiva di comportamenti posti in essere da imprese in posizione dominante.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative per un ammontare complessivo di 5,1 miliardi di lire in relazione a casi di gravi violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante. Un'ulteriore sanzione di 2,7 miliardi è stata applicata in un caso di inottemperanza a una diffida dell'Autorità relativa a un'intesa restrittiva della concorrenza. Infine, sanzioni per 216 milioni di lire sono state irrogate in casi di inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione.

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 sono risultate, come gli anni precedenti, particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici.

Attività di segnalazione e consultiva
(numero degli interventi: gennaio 1998 - marzo 1999)

<i>Settore interessato</i>	1998	gennaio - marzo 1999
Alimentari e tabacchi	2	-
Editoria	1	-
Elettricità, acqua e gas	2	-
Commercio	5	1
Trasporti	7	-
Telecomunicazioni	9	-
Intermediazione monetaria e finanziaria	1	1
Assicurazioni e fondi pensione	-	1
Attività professionali e imprenditoriali	4	1
Sanità e altri servizi sociali	2	-
Smaltimento rifiuti	2	1
Servizi vari	2	2
Altri settori	4	-
Totale	41	7

E' proseguita la forte dinamica relativa alle denunce di pubblicità ingannevole, pari a 975 nel 1998. In 300 casi i messaggi denunciati sono stati giudicati ingannevoli ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Con riguardo a casi e procedimenti dell'Autorità, si è rivelata particolarmente proficua la collaborazione con il Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, il quale ha fornito rilevanti elementi informativi e una costante e preziosa opera di collaborazione in relazione all'attività di tutela della concorrenza e di repressione della pubblicità ingannevole.

Interventi nei mercati dei servizi di pubblica utilità

Gli interventi dell'Autorità nei confronti degli ex monopolisti nei servizi di pubblica utilità, in applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 che vieta l'abuso di

posizione dominante, hanno assecondato la nascita e lo sviluppo della concorrenza. La gran parte dei casi esaminati nel corso dell'anno ha fatto seguito a segnalazioni di concorrenti ostacolati nei loro tentativi di ingresso nelle aree che progressivamente vengono sottratte al monopolio. Gli interventi dell'Autorità hanno l'obiettivo di ridurre le barriere all'entrata su questi mercati, impedendo pratiche abusive dell'ex-monopolista, rimasto in posizione dominante in alcune nevralgiche fasi del processo produttivo, volte a mantenere o a estendere la posizione dominante nei mercati liberalizzati.

I principali interventi nel corso del 1998 e dei primi tre mesi del 1999 hanno interessato i settori del gas, dell'energia, delle poste, delle telecomunicazioni e dei trasporti aerei.

Nel settore del gas il procedimento avviato nei confronti di Snam mirava ad accertare la presenza di ingiustificate barriere all'entrata, riconducibili al rifiuto di far accedere i terzi alla rete di trasmissione e all'imposizione, per questo servizio, di prezzi eccessivamente gravosi. Il procedimento ha consentito di rilevare la presenza di pratiche abusive miranti a scoraggiare l'attività dei più diretti concorrenti di Snam nel mercato della distribuzione primaria del gas. In relazione alla gravità dell'abuso, l'Autorità ha inflitto a Snam una sanzione pecuniaria di circa 3,5 miliardi di lire¹⁶.

Anche nel settore elettrico, è stata avviata una istruttoria, per una eventuale infrazione all'articolo 86 del Trattato CE, in relazione alle tipologie contrattuali adottate da Enel; l'intervento dell'Autorità è stato motivato dalla preoccupazione che queste pratiche mettessero a repentaglio la possibilità di ingresso di nuove imprese nei mercati recentemente liberalizzati della fornitura di energia elettrica ai clienti qualificati. L'attenzione si è in particolare rivolta alla durata dei contratti e alla clausola che avrebbe consentito ad Enel di adeguare il prezzo di fornitura in funzione dei prezzi praticati dai concorrenti. Nel corso dell'istruttoria Enel ha modificato i modelli contrattuali proposti alla clientela, eliminando la clausola di adeguamento all'offerta dei concorrenti ed estendendo la possibilità di rinegoziazione dei contratti in essere¹⁷.

¹⁶ Decisione *Snam-Tariffe di vettoriamento*, Bollettino n. 8/99.

¹⁷ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99.

Nel primo procedimento istruttorio che l'Autorità ha condotto nel settore postale, è stata riscontrata una politica abusiva da parte di Poste Italiane volta a ostacolare l'ingresso di concorrenti nella prestazione dei servizi di posta ibrida. In particolare, è stato ritenuto che le tariffe richieste da Poste Italiane per offrire il servizio di recapito dai propri centri di smistamento locali al cliente finale fossero discriminatorie e quindi tali da rendere non economica l'attività dei nuovi operatori¹⁸.

Con riferimento al settore delle telecomunicazioni, che era stato oggetto di ripetuti interventi anche negli anni passati, l'Autorità, con un'istruttoria conclusa nel maggio 1998, ha ritenuto restrittiva della concorrenza l'intesa tra Telecom Italia e Seat nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici a grande diffusione¹⁹. L'Autorità ha accertato che l'intesa ostacolava la realizzazione di un contesto di pari opportunità, consentendo solo a Seat di giovare dei servizi di categorizzazione della clientela affari e di distribuzione degli elenchi realizzati da Telecom nell'ambito delle attività afferenti al monopolio legale, attribuendole così condizioni di rilevante vantaggio rispetto a nuovi concorrenti che volessero entrare nel mercato. Più recentemente, è stato avviato un procedimento nei confronti di Telecom, non ancora concluso, al fine di accertare se le iniziative commerciali relative all'erogazione di servizi per Internet non configurino un abuso di posizione dominante²⁰.

Nel settore dei trasporti aerei l'Autorità ha preso in esame due intese, sottoposte al suo vaglio in via preventiva, stipulate tra Alitalia, operatore leader del mercato italiano, e alcuni dei suoi principali concorrenti nazionali. In particolare, Alitalia aveva realizzato accordi di *code-sharing* e di *block space* con Meridiana relativi ad alcune rotte nazionali e un patto di *franchising* con Minerva su tutte le rotte su cui operava questa società. Gli accordi con Meridiana sono stati ritenuti dall'Autorità restrittivi della concorrenza e non esentabili²¹, in quanto sulle rotte interessate veniva eliminata la possibilità per il consumatore di poter scegliere tra più operatori e non si realizzava alcun miglioramento delle condizioni di offerta. Inoltre, nell'ambito di una più ampia valutazione, essendo Meridiana il secondo operatore sul mercato nazionale del trasporto aereo, l'accordo avrebbe reso più difficile l'ingresso di nuovi operatori sul mercato,

¹⁸ Decisione *Consorzio Riposta-Ente Poste Italiane*, Bollettino n. 51/98.

¹⁹ Decisione *Privatizzazione Seat: Telecom-Seat Contratti editoriali*, Bollettino n. 20/98.

²⁰ Decisione di avvio di istruttoria *Associazione Italiana Internet Provider-Telecom*, Bollettino n. 28/98.

²¹ Decisione *Alitalia-Meridiana*, Bollettino n. 2/99.

proteggendo Alitalia da una concorrenza potenzialmente vivace. La seconda intesa, invece, pur considerata restrittiva della concorrenza, ha avuto il beneficio di un'esenzione per tre anni dal momento che il suo principale effetto era quello di incrementare il numero dei collegamenti e delle frequenze dei voli a vantaggio dell'utente finale²²

Intese restrittive della concorrenza e autoregolamentazione

L'Autorità sottopone a un attento vaglio l'attività di autoregolamentazione svolta da consorzi e associazioni di imprese al fine di evitare che si realizzino intese restrittive della concorrenza. I casi affrontati, seppure riguardanti settori tra loro assai differenti, mostrano alcune importanti analogie. Da parte dei consorzi e delle associazioni vi è soprattutto la ricorrente esigenza di tutelare la qualità di un certo prodotto o servizio. Tuttavia, nei numerosi procedimenti istruttori fin qui svolti si è potuto accertare che a fianco della attività volta a garantire la qualità, si innescano spesso pratiche restrittive della concorrenza, consistenti nella ripartizione del mercato tra le imprese associate, nell'innalzamento artificiale di barriere all'entrata, nel rispetto di quote produttive e nella fissazione comune di prezzi o tariffe, fattispecie, quest'ultima, risultata la più comune tra i procedimenti conclusi nel corso del 1998. Si tratta, in particolare, dei casi relativi alle tariffe per commercialisti e ragionieri, ai codici di autoregolamentazione predisposti nell'ambito del settore farmaceutico²³, alle tariffe dei servizi di manutenzione degli ascensori.

Il procedimento concernente le tariffe di commercialisti e ragionieri ha permesso di accertare che i relativi Consigli nazionali non si sono limitati al ruolo consultivo loro affidato dalla normativa vigente, ma hanno fissato in ogni dettaglio la struttura tariffaria, invitando gli iscritti ad applicarla ben prima del decreto presidenziale di recepimento. E' inoltre emerso che i due Consigli si sono accordati al fine di uniformare le rispettive tariffe²⁴. Va inoltre menzionata l'istruttoria, volta ad accertare la sussistenza delle condizioni per la concessione di una esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, relativa al codice di autoregolamentazione proposto da Assosalute con il quale

²² Decisione *Alitalia-Minerva Airlines*, Bollettino n. 2/99.

²³ Decisione *Farmindustria-Codice di autoregolamentazione*, Bollettino n. 17/98.

²⁴ Decisione *Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti*, Bollettino n. 48/98.

venivano fissati i prezzi massimi dei farmaci per automedicazione. L'esenzione non è stata concessa perché i richiedenti non hanno sufficientemente dimostrato, come previsto dall'articolo 4 della legge n. 287/90, la relazione tra la fissazione di un prezzo massimo e l'aumento delle quantità prodotte, né l'eventuale beneficio che ne avrebbero potuto trarre i consumatori²⁵.

Il procedimento istruttorio nei confronti delle associazioni nazionali di manutenzione di ascensori Anacam e Conpiat ha permesso di accertare che per il loro tramite venivano fissati dettagliatamente i prezzi del servizio di manutenzione restringendo in misura significativa la concorrenza. Nel riscontrare una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha imposto alle due associazioni di ripristinare immediatamente condizioni di effettiva concorrenza tra i propri associati, diffidandole dall'adottare in futuro tariffari comuni²⁶.

Nel settore agricolo l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola²⁷) e ha deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma²⁸. Nel caso del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola l'Autorità, riprendendo quanto sostenuto in passato nelle decisioni relative ai Consorzi del grana padano, del parmigiano reggiano, del prosciutto di Parma e del prosciutto di San Daniele, ha sottolineato che lo scopo prioritario degli organismi consortili di tutela, cioè quello di assicurare una qualità adeguata dei prodotti, deve essere perseguito senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. Pertanto l'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio e volti a contingentare la produzione totale realizzata ripartendola tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato "storiche", non perseguissero l'obiettivo della tutela della qualità, ma configurassero delle intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Analogamente l'Autorità, a seguito della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni a denominazione di origine protetta (DOP), ha ritenuto che i piani di programmazione delle quantità di prosciutto da parte dei consorzi di San

²⁵ Decisione *Assosalute-Codice di autoregolamentazione*, Bollettino n. 31/98

²⁶ Decisione *Imprese di costruzione e manutenzione ascensori*, Bollettino n. 44/98.

²⁷ Decisione *Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola*, Bollettino n. 46/98.

²⁸ Decisione *Consorzio del Prosciutto di San Daniele e Consorzio del Prosciutto di Parma*, Bollettino n. 3/99.

Daniele e di Parma, precedentemente autorizzati in deroga fino al 31 dicembre 1998 ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, non risultassero più né necessari né congrui, rigettando la richiesta di estensione temporale dell'autorizzazione in deroga.

Sempre in tema di attività restrittive della concorrenza attuate tramite la partecipazione ad associazioni e consorzi, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti, non ancora conclusi, nei confronti dell'Associazione italiana revisori contabili (Assirevi)²⁹, dell'Associazione Nazionale e di taluni Consigli Provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro³⁰, del Consorzio Qualità Veneta Asfalti tra produttori di bitume³¹ e del Consorzio Industrie Fiammiferi³². In quest'ultimo caso, l'istruttoria è volta all'accertamento di una eventuale infrazione agli articoli 85 e 86 del Trattato CE e prende in esame non solo la restrizione alla concorrenza tra le imprese consorziate ma anche l'idoneità dell'intesa a ostacolare l'ingresso sul mercato di nuove imprese o a ripartire il mercato. Per tale motivo il procedimento è stato recentemente esteso in modo da permettere l'esame delle relazioni intrattenute dal consorzio con un importante operatore estero.

Altre intese restrittive della concorrenza

L'Autorità ha preso in esame altre intese orizzontali finalizzate alla ripartizione dei mercati o al controllo dei prezzi, prive di commistione con finalità di tutela della qualità di un prodotto o di un servizio.

Di particolare rilevanza sono le intese intercorse tra i maggiori operatori televisivi per la spartizione dei diritti sportivi ad alta *audience*. In particolare, in due procedimenti istruttori, inizialmente avviati dal Garante dell'Editoria e successivamente affidati all'Autorità, si è accertato che tali diritti erano stati oggetto di spartizione in un primo momento tra la Rai e Rti e, successivamente, tra Rai, Rti e Cecchi Gori Communications³³. La ripartizione di tali diritti ha determinato una consistente restrizione della concorrenza sul mercato della raccolta di pubblicità televisiva. Per tali

²⁹ Decisione di avvio di istruttoria *Assirevi-Società di revisione*, Bollettino n. 46/98.

³⁰ Decisione di avvio di istruttoria *Inaz Paghe-Ordine dei consulenti del lavoro*, Bollettino n. 6/99.

³¹ Decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, Bollettino n. 48/98.

³² Decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Industrie Fiammiferi*, Bollettino n. 45/98.

³³ Decisione *Rai-Mediaset-R.T.I.-Mediatrade*, Bollettino n. 49/98; decisione *Rai-Cecchi Gori Communications*, Bollettino n. 49/98.

intese l'Autorità ha deciso di infliggere una sanzione amministrativa, complessivamente di 2,5 miliardi di lire. Nel medesimo settore è stato di recente avviato un procedimento istruttorio al fine di accertare se le disposizioni del Regolamento della Lega Calcio, che prevedono la vendita centralizzata dei diritti televisivi relativi ai campionati di serie A e B e alla Coppa Italia, non costituiscano una restrizione della concorrenza³⁴.

Nel corso dell'anno sono state accertate anche alcune intese che avevano l'obiettivo di coordinare i comportamenti degli operatori nell'ambito di procedure di gara bandite da enti pubblici. E' emerso che Assitalia e Unipol avevano concordato la propria condotta commerciale al fine di ripartirsi il servizio di copertura assicurativa degli enti pubblici dell'area di Bologna³⁵. Nel corso dell'istruttoria, che si è conclusa con sanzioni alle due compagnie assicuratrici per un ammontare complessivo di 400 milioni di lire, è stato accertato che l'intesa risaliva almeno al 1984, data di stipulazione di un accordo che ha continuato a regolare per il periodo successivo la compartecipazione all'assunzione dei rischi. Sempre in relazione ad accordi relativi a procedure di gara, va segnalato il procedimento che ha interessato il Consorzio Nazionale Servizi³⁶, che raggruppa società cooperative operanti nei settori della manutenzione e pulizia di immobili. In forza di alcuni articoli dello statuto, il Consorzio esercitava una influenza rilevante sulle strategie di impresa, soprattutto ripartendo l'attività dei soci tra i differenti ambiti geografici. Inoltre, grazie a uno specifico patto di non concorrenza era stato fatto divieto alle singole società di partecipare ad appalti superiori a 200.000 Ecu in concorrenza con il Consorzio. L'Autorità ha considerato queste previsioni consortili restrittive della concorrenza e ha comminato sanzioni per un ammontare di 25 milioni di lire.

In tre casi che hanno interessato il settore farmaceutico l'intervento dell'Autorità è stato volto a tutelare la concorrenza tra medicinali appartenenti alla stessa famiglia di farmaci³⁷. Nei due casi in cui il procedimento è già stato concluso è stato accertato che le imprese che commercializzavano medicinali contenenti il medesimo principio attivo

³⁴ Decisione di avvio di istruttoria *Vendita diritti televisivi*, Bollettino n. 6/99.

³⁵ Decisione *Assitalia-Unipol/Azienda USL città di Bologna*, Bollettino n. 48/98.

³⁶ Decisione *Consorzio Nazionale Servizi-Copma*, Bollettino n. 16/98.

³⁷ Decisione *Byk Gulden Italia-Istituto Gentili*, Bollettino n. 8/99; decisione *Istituto Gentili-Merck Sharp & Dohme-Neopharmed-Sigma Tau Industrie Farmaceutiche Riunite-Mediolanum Farmaceutici*, Bollettino n. 8/99; decisione di avvio di istruttoria *Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder*, Bollettino n. 9/98.

erano solite coordinare le proprie politiche di vendita dando luogo a un evidente parallelismo dei prezzi di vendita. Grazie a tali pratiche, il prezzo dei relativi medicinali, non assoggettato ad alcuna forma di controllo regolamentare, ha avuto una dinamica assai accentuata. Nel ritenere queste due intese lesive della concorrenza l'Autorità ha comminato alle imprese interessate sanzioni pari a complessivi 820 milioni.

Un procedimento istruttorio ha accertato che in forza di un fascio di intese verticali nei confronti di un unico distributore (Zolfital) e di una intesa orizzontale tra quest'ultimo e Agip, il principale produttore nazionale di zolfo, oltre il 70 per cento della commercializzazione di questo prodotto era virtualmente monopolizzato da un solo operatore³⁸. Questo particolare assetto di mercato ha pressoché annullato la concorrenza tra le imprese produttrici e limitato le opportunità di approvvigionamento delle imprese utilizzatrici. E' stato accertato che l'esigenza di rapido smaltimento delle scorte di questa sostanza non era da sola in grado di giustificare l'attenuazione del meccanismo concorrenziale. Nel corso del procedimento le parti hanno presentato una proposta, giudicata dall'Autorità idonea a rimuovere le infrazioni alla concorrenza, volta a creare due società tra loro indipendenti incaricate di effettuare l'attività di intermediazione nella commercializzazione dello zolfo.

All'inizio del 1999 è stato avviato un procedimento istruttorio relativo al mercato della telefonia mobile in seguito alla contemporanea fissazione da parte dei due operatori (Tim e Omnitel) di un'identica struttura dei prezzi per le telefonate originate dalla rete fissa e indirizzate alle rispettive reti radiomobile³⁹. L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di comportamenti collusivi delle due imprese nella determinazione delle condizioni economiche di offerta dei servizi sia all'utenza finale che agli altri operatori nuovi entranti sul mercato. Successivamente all'avvio dell'istruttoria, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha sospeso l'applicabilità della nuova proposta dei due gestori, nel contesto dell'attribuzione a Telecom Italia della titolarità della tariffa per le comunicazioni originate dalla propria rete fissa e dirette verso gli utenti del servizio radiomobile.

³⁸ Decisione *Mercato dello zolfo grezzo*, Bollettino n. 44/98.

³⁹ Decisione di avvio di istruttoria *Tim-Omnitel/Tariffe fisso mobile*, Bollettino n. 1/99.

Comportamenti abusivi di fidelizzazione

Nel corso del 1998 sono stati posti all'attenzione dell'Autorità alcuni casi che riguardavano l'offerta congiunta o coordinata di più prodotti o servizi da parte delle medesime imprese. La concorrenza tra sistemi che ne deriva assume caratteristiche che in alcuni casi possono rappresentare una infrazione alla normativa antitrust, laddove venga ingiustificatamente ridotta la concorrenza tra le imprese a danno dei consumatori.

Il primo caso, che si è configurato come abuso di posizione dominante, è relativo al servizio di revisione generale dei motori delle locomotive diesel prodotte da Fiat-Iveco, impresa che detiene in Italia una quota di mercato pari al 97 per cento⁴⁰.

L'Autorità, non essendo stata fornita alcuna valida ragione che potesse giustificare dal punto di vista concorrenziale questo comportamento, ha ritenuto abusivo il rifiuto da parte dell'impresa di fornire ad alcune società di manutenzione le parti di ricambio essenziali per la partecipazione alla gara indetta dalle Ferrovie Appulo-Lucane. Data la ristrettezza del mercato di riferimento, l'Autorità ha comminato una sanzione di 15 milioni di lire.

Sulle medesime tematiche sono stati successivamente avviati due procedimenti, non ancora conclusi, relativi ai settori delle caldaie a gas e degli ascensori⁴¹.

Controllo preventivo sulle operazioni di concentrazione

Nel periodo 31 marzo 1998 - 31 marzo 1999 sono stati avviati e conclusi tre procedimenti istruttori relativi a operazioni di concentrazione. Per due di queste operazioni (COMITAL-COFRESCO⁴² e OTIS-ALTRE SOCIETÀ⁴³) è stato accertato al termine dell'istruttoria che l'operazione non conduceva alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante. Viceversa, l'operazione Promodès-Gruppo GS⁴⁴, relativa al

⁴⁰ Decisione *Goriziane-Fiat Ferroviaria*, Bollettino n. 51/98.

⁴¹ Decisione di avvio di istruttoria *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, Bollettino n. 26/98; decisione di avvio di istruttoria *Otis-Kone Italia-Schindler*, Bollettino n. 6/99.

⁴² Decisione *Compagnia Italiana Alluminio Comital-Cofresco Italia*, Bollettino n. 9/99.

⁴³ Decisione *Costruzioni Elettromeccaniche Ascensori e Montacarichi-Otis/Varie società*, Bollettino n. 10/99.

⁴⁴ Decisione *Schemaventuno-Promodès/Gruppo GS*, Bollettino n. 25/98.

settore distributivo, è stata autorizzata solo in seguito all'impegno delle parti di cedere alcuni esercizi commerciali nei mercati locali della distribuzione moderna dove l'operazione dava luogo a un forte accrescimento del potere di mercato. L'operazione Promodès-GS era stata inizialmente notificata alla Commissione europea e successivamente, in forza dell'articolo 9 paragrafo 3, lettera b, del Regolamento n. 4064/89/CEE, rinviata parzialmente all'Autorità garante della concorrenza.

Pubblicità ingannevole

L'attività in materia di pubblicità ingannevole non è determinata autonomamente dall'Autorità, ma muove dalle richieste di intervento inviate da consumatori, concorrenti, loro associazioni e pubbliche amministrazioni. Pertanto, sono perlopiù i consumatori e le imprese a indirizzare l'operato dell'Autorità verso i fenomeni che vengono percepiti come particolarmente rilevanti da chi ne è direttamente coinvolto.

In linea generale, si osserva una sorta di bipartizione dell'attività dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. Da un lato, vengono affrontate pubblicità diffuse, a livello nazionale, da imprese che godono di una posizione consolidata nel mercato di riferimento. In questi casi si riscontra, in linea di massima, una notevole disponibilità delle imprese a collaborare per rimuovere gli elementi suscettibili di pregiudicare il comportamento economico dei consumatori. Dall'altro lato, sono numerosi gli interventi riferiti alla piccola pubblicità di carattere eminentemente locale, una parte della quale è appannaggio di operatori che non mirano a costruire un rapporto continuativo con i consumatori, ma paiono piuttosto utilizzare lo strumento pubblicitario come momentaneo elemento di richiamo.

In alcuni settori merceologici, quali le telecomunicazioni o i servizi finanziari, la pubblicità ha rivestito un ruolo centrale nel sostenere il dinamismo concorrenziale delle imprese, che hanno proposto offerte innovative sul mercato, rappresentando nel contempo un fondamentale supporto alle scelte economiche dei consumatori. La complessità che spesso accompagnava tali offerte ha indotto l'Autorità a una attenta analisi dei contenuti dei messaggi, per contemperare la legittima necessità delle imprese di concentrare la comunicazione sugli elementi positivi con il diritto dei destinatari di disporre di informazioni complete e corrette. A tale riguardo, il contesto di riferimento e le conseguenti ragionevoli aspettative dei consumatori hanno influito sulle valutazioni circa la portata ingannatoria di determinate omissioni informative.

In altri ambiti, si è registrata la tendenza a utilizzare per fini pubblicitari alcuni requisiti, ovvero il possesso di una certificazione, l'iscrizione a un ruolo o a un albo, quali elementi di rassicurazione e di distinzione rispetto ai concorrenti. In tali ipotesi, l'Autorità ha in primo luogo accertato il possesso o meno del requisito pubblicizzato e, successivamente, ha valutato se dalla mancata corrispondenza al vero di quanto vantato potesse derivare un eventuale pregiudizio economico al consumatore, nonché una lesione degli interessi dei concorrenti.

Molti dei messaggi pubblicitari esaminati dall'Autorità manifestavano uno stile aggressivo ed essenziale, centrato sul prezzo o su altri elementi di competizione, con l'utilizzo di espressioni volte a evidenziare una posizione di preminenza sul mercato, mediante un confronto con imprese concorrenti facilmente individuabili, sebbene non indicate nominativamente. La naturale tendenza del settore sembra pertanto spingere nella medesima direzione delineata dalla direttiva 97/55/CE, in fase di recepimento in Italia, che stabilisce le condizioni di liceità della pubblicità comparativa. Attualmente, i profili di comparazione e denigrazione rientrano nell'ambito di applicazione del Decreto legislativo n. 74/92 soltanto nella misura in cui determinano una forma di pubblicità ingannevole. L'impostazione seguita dall'Autorità in questi casi è stata quella di accertare la veridicità sostanziale delle affermazioni riportate nei messaggi, al fine di verificare, alla luce dell'intero contesto pubblicitario, se quanto affermato fosse idoneo a pregiudicare le scelte economiche dei consumatori.

Le richieste di intervento inviate dai consumatori hanno infine messo in luce ambiti in cui la pubblicità costituisce uno strumento di attrazione del destinatario per coinvolgerlo in iniziative che nulla hanno a che vedere con quanto pubblicizzato. Costituiscono un significativo esempio di tale pratica le false offerte di lavoro, che celano invece corsi di formazione, ovvero le cartoline omaggio, che invitano a presentarsi per ritirare un premio e sono invece finalizzate a convocare i destinatari a un incontro in cui vengono proposti articoli in vendita.

5. LA LEGGE 10 OTTOBRE 1990, N. 287: ESPERIENZE APPLICATIVE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Nel contesto del progressivo superamento delle regolamentazioni ingiustificatamente gravose, la normativa per la tutela della concorrenza e del mercato svolge una funzione essenziale di garanzia a beneficio dei consumatori e delle imprese. Le norme sostanziali del Trattato di Roma e della legge 10 ottobre 1990, n. 287, volte a impedire gli accordi che restringono la concorrenza, a evitare i comportamenti abusivi delle imprese in posizione dominante e a controllare che attraverso l'attività di concentrazione non vengano raggiunte o rafforzate posizioni dominanti sul mercato, non introducono un sistema generalizzato di controlli sull'attività economica, ma hanno l'importante funzione di eliminare i comportamenti patologici e, attraverso l'effetto deterrente delle sanzioni, di incoraggiare le imprese a non porre in essere le pratiche restrittive individuate. L'antitrust è quindi una regolamentazione "leggera" che, all'interno di un preciso quadro giuridico, lascia le imprese libere di operare e di espandersi. Essa è volta a garantire che i benefici dei meccanismi concorrenziali raggiungano effettivamente la collettività, senza bisogno di altri interventi regolamentari che vincolino ingiustificatamente le imprese e blocchino l'evoluzione dei mercati. Una caratteristica della disciplina antitrust è, infatti, la flessibilità, a sua volta collegata alla capacità di adeguarsi al caso concreto sulla base di principi generali, peraltro accettati a livello internazionale. Il processo di convergenza che si sta realizzando tra le pratiche applicative delle normative antitrust dei principali paesi industriali conduce a un sistema a rete complesso dove le esperienze delle diverse autorità nazionali si intersecano e si arricchiscono a vicenda, garantendo un quadro di rigore nell'applicazione della normativa e favorendo il superamento degli ingiustificati interventi regolamentari di tipo autoritativo.

L'applicazione della normativa posta a tutela della concorrenza richiede preliminarmente di risolvere questioni di carattere generale, quali la definizione del mercato rilevante, al fine di poter valutare la restrittività dei comportamenti d'impresa. Occorre poi verificare la consistenza della restrizione, l'eventuale esistenza di una posizione dominante o di un comportamento abusivo. Il concreto apprezzamento dei comportamenti d'impresa richiede pertanto una competenza tecnica elevata volta a collegare al caso concreto le diverse previsioni normative. Al riguardo, il legislatore nazionale non ha mancato di fornire un fondamentale parametro di riferimento, disponendo all'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, che l'interpretazione delle

disposizioni sostanziali sia effettuata "in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza". Tale previsione riveste un'importanza fondamentale nel sistema di tutela della concorrenza configurato in Italia, e, attraverso il riferimento a un corpo di principi consolidati in oltre quarant'anni di esperienza comunitaria, ha consentito immediatamente un'applicazione efficace della legge nazionale.

Analogamente a quanto avviene a livello comunitario, l'Autorità accerta i fatti nell'ambito di un procedimento volto a verificare la liceità o l'illiceità di un certo comportamento d'impresa rispetto al contenuto delle previsioni legislative. La complessità delle questioni affrontate e la necessità di approfondite cognizioni giuridiche ed economiche al fine di valutare l'eventuale restrittività dei comportamenti d'impresa hanno condotto all'attribuzione delle competenze in materia di tutela della concorrenza a un'autorità indipendente. Gli stessi poteri di segnalazione e consultivi, assegnati all'Autorità dalla legge n. 287/90, in relazione a norme o a iniziative legislative che determinino distorsioni della concorrenza o che siano di ostacolo al corretto funzionamento del mercato, contribuiscono a rafforzarne il ruolo di garante del corretto funzionamento del mercato. Tali poteri, che peraltro hanno valore meramente consultivo, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati.

L'effettiva terzietà dell'Autorità risulta parimenti garantita dalla circostanza che nello svolgimento della propria attività essa esercita i propri poteri ispettivi, istruttori e sanzionatori, nell'ambito di un procedimento che garantisce agli interessati "la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione" (articolo 10, comma 5, legge n. 287/90). L'attuale regolamento di procedura, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, contiene numerose disposizioni atte a garantire la piena attuazione di tali principi, fornendo una cornice adeguata per l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, con riguardo a una serie di rilevanti questioni legate al contraddittorio con le imprese, alla garanzia dei diritti della difesa, alla tutela delle informazioni riservate, alla partecipazione al procedimento; tutti temi che hanno richiesto la predisposizione di regole calibrate sul modello istituzionale dell'Autorità stessa e sulle peculiarità della disciplina applicata.