

Le regole procedurali volte a garantire il diritto di difesa sono solo una delle forme di tutela rispetto alle decisioni dell'Autorità. Il legislatore ha, infatti, previsto numerosi altri meccanismi volti ad assicurare trasparenza al processo decisionale e a garantire la presenza di un controllo di natura giurisdizionale. Innanzitutto, l'articolo 26 della legge istitutiva prescrive la tempestiva pubblicazione di tutte le decisioni dell'Autorità in materia di intese, abusi di posizione dominante e operazioni di concentrazione e, ove ritenuto opportuno, delle conclusioni relative alle indagini conoscitive di natura generale. Inoltre, contro le decisioni dell'Autorità è prevista la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo.

Da questa breve descrizione degli aspetti procedurali e sostanziali della legge n. 287/90 emerge lo stretto collegamento con la normativa comunitaria. Dal 1996, a seguito dell'approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52, questo legame è stato ulteriormente rafforzato potendo adesso l'Autorità applicare direttamente gli articoli 85, paragrafo 1, e 86 del Trattato che istituisce la Comunità europea, volti rispettivamente a impedire gli accordi restrittivi della concorrenza e gli abusi di posizione dominante suscettibili di incidere su una pluralità di mercati europei. Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999 l'Autorità ha iniziato ad avvalersi delle nuove attribuzioni, avviando tre procedimenti istruttori volti a verificare se i comportamenti delle imprese coinvolte integrano una violazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CE⁴⁵. La caratteristica principale dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie è che, quando vengono applicati direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato, e non le corrispondenti norme nazionali, l'Autorità può probabilmente disporre, in conformità con quanto stabilito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, di ampi margini per eliminare fattispecie restrittive della concorrenza. In particolare, potrebbero risultare in contrasto con i principi del Trattato CE le misure normative e regolamentari che autorizzano o comunque facilitano eventuali comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. E' questa un'estensione dell'applicazione decentrata delle disposizioni comunitarie che potrebbe acquisire nei prossimi anni un rilievo fondamentale nel contesto italiano.

Nonostante la significativa somiglianza della normativa italiana con le corrispondenti previsioni comunitarie, in alcuni casi il legislatore ha stabilito di

⁴⁵ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99; decisione di avvio di istruttoria *Consorzio Industrie Fiammiferi*, Bollettino n. 45/98; decisione di avvio di istruttoria *Stream-Telepiù*, Bollettino n. 12/99.

discostare le disposizioni della legge nazionale dalla prassi comunitaria. In particolare, a differenza della Commissione, l'Autorità non dispone dell'importante potere di adottare misure cautelari, volte a evitare alle imprese che subiscono un comportamento restrittivo un danno grave e irreparabile o intollerabile per l'interesse pubblico, consentendo che esse non vengano irreversibilmente compromesse nell'attesa di una decisione definitiva. L'articolo 33, comma 2, della legge n. 287/90 riconosce tale potere unicamente al giudice ordinario, mentre per ragioni di tempestività e di efficacia sarebbe probabilmente opportuno che anche all'Autorità fossero affidati poteri analoghi.

Inoltre la previsione nazionale risulta difforme da quella comunitaria anche in relazione ai poteri di determinazione dell'ammontare delle sanzioni pecuniarie. Infatti l'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 richiede che la sanzione venga calcolata in rapporto al fatturato realizzato dall'impresa nella vendita dei prodotti oggetto della pratica restrittiva, mentre la norma comunitaria fa riferimento al fatturato complessivo dell'impresa sull'insieme delle sue attività. Sulla base dell'esperienza applicativa traspare che i criteri indicati a livello comunitario consentono maggiore flessibilità nella gestione dello strumento sanzionatorio, garantendo una maggiore equità e favorendo il perseguimento degli importanti obiettivi della repressione e della deterrenza. Sarebbe pertanto opportuno adeguare il sistema delle sanzioni previsto dalla legge n. 287/90 a quello comunitario, prevedendo però un regime speciale per la sanzione delle violazioni concorrenziali commesse dai consorzi e dalle associazioni d'impresa quando il numero delle imprese associate è particolarmente ampio e il loro fatturato complessivo è di difficile valutazione.

Infine, i termini che il legislatore nazionale assegna all'Autorità per svolgere l'istruttoria relativamente alle operazioni di concentrazione suscettibili di restringere la concorrenza sono molto stringenti, pari a quarantacinque giorni, a fronte dei quattro mesi della procedura comunitaria e a tempi analogamente estesi previsti per le procedure nazionali negli altri Stati membri dell'Unione europea. In relazione all'esperienza finora disponibile emerge che, nella valutazione preventiva degli effetti sulla concorrenza di operazioni di concentrazione particolarmente complesse, l'Autorità si trova spesso a dover affrontare problemi di informazione e di analisi che richiederebbero tempi più lunghi di quelli normativamente previsti per consentire i necessari approfondimenti. Al fine di garantire una più efficace tutela della concorrenza nella valutazione delle operazioni di concentrazione, sarebbe assai utile che i termini previsti dalla normativa nazionale fossero adeguatamente estesi, favorendo il

raggiungimento di un giusto compromesso tra l'esigenza di rapidità procedimentale delle imprese e la tutela dell'interesse pubblico.

PAGINA BIANCA

Parte II

ATTIVITÀ AI SENSI DELLA LEGGE N. 287/90

PAGINA BIANCA

1. EVOLUZIONE DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE E INTERVENTI DELL'AUTORITÀ

Nel presente capitolo vengono illustrate le decisioni assunte dall'Autorità nel 1998 e nei primi tre mesi del 1999 in applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento ai settori economici interessati¹. Sono inoltre descritte le principali linee di evoluzione della concorrenza e della normativa nei singoli settori.

AGRICOLTURA E ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

L'evoluzione normativa e gli interventi dell'Autorità

Ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92, contenente la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo di conformità delle produzioni tutelate devono essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'attività di vigilanza². Pertanto, quei Consorzi di tutela che non abbiano tali caratteristiche non sono più titolari di funzioni di controllo di conformità nei confronti dei produttori appartenenti al circuito tutelato.

Il Regolamento CEE n. 2081/92 costituisce ormai l'unica normativa di riferimento per le produzioni agroalimentari a denominazione di origine protetta. In questo contesto, l'eventuale svolgimento da parte dei Consorzi di attività di

¹ Gli interventi di segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 di cui si dà conto sono quelli che sono stati pubblicati entro il 31 marzo 1999. I dati relativi ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità sono riportati nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni.

² Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

programmazione quantitativa della produzione non trova alcuna giustificazione, non avendo riscontro nel Regolamento comunitario e risultando in contrasto con le norme contenute nella legge n. 287/90.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha proseguito l'azione di tutela e di promozione della concorrenza nel settore agroalimentare, dando attiva applicazione alle norme che vietano le intese restrittive della concorrenza e l'abuso di posizione dominante e utilizzando i propri poteri conoscitivi e consultivi. In materia di intese, è stato riscontrato un accordo restrittivo della concorrenza tra produttori di formaggio a pasta molle (CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA) ed è stato deciso di non prorogare l'autorizzazione in deroga concessa nel 1996 ai Consorzi per la produzione del prosciutto San Daniele e del prosciutto di Parma (CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO SAN DANIELE). In materia di abuso di posizione dominante, è stato formalmente chiuso il procedimento avviato dall'Autorità nei confronti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in relazione alla commercializzazione in Italia di tabacchi lavorati, che era stato sospeso nel 1997 in seguito all'apertura di un analogo procedimento da parte della Commissione europea (INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO); inoltre, è stata avviata un'istruttoria per verificare possibili abusi di posizione dominante in relazione alle modalità di commercializzazione di Coca Cola in Italia (PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL-IBG SUD SPA/COCA-COLA ITALIA).

Nell'esercizio dei propri poteri conoscitivi e consultivi, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 22 in merito a un disegno di legge che prevedeva l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa antitrust di ampia parte del settore agroalimentare (DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGROALIMENTARE).

CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GORGONZOLA

Nel novembre 1998 è stata conclusa un'istruttoria nei confronti del Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola, volta a verificare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di un'impresa produttrice di gorgonzola, nella quale venivano segnalati alcuni comportamenti di tale Consorzio consistenti nella predeterminazione

annuale del quantitativo complessivo di formaggio da produrre e nell'assegnazione di una quota produttiva a ciascuna impresa associata.

Il Consorzio per la tutela del formaggio gorgonzola è un consorzio volontario al quale aderiscono circa sessanta imprese, ubicate nella zona tipica di produzione essendo il gorgonzola un prodotto a Denominazione di Origine Protetta (DOP). Tradizionalmente, prima dell'entrata a regime del nuovo sistema di controlli previsto dal Regolamento CEE n. 2081/92, il Consorzio svolgeva, ai sensi della normativa nazionale sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi³, funzioni di vigilanza sulla produzione e sul commercio del formaggio gorgonzola.

L'Autorità ha anzitutto ribadito che, anche sulla base di un consolidato orientamento comunitario, l'esercizio di poteri pubblicistici non sottrae, di per sé, dal dovere di rispettare le regole di concorrenza. Il fatto che la normativa assegnasse al Consorzio funzioni di vigilanza e controllo sulle attività produttive delle imprese operanti nel circuito tutelato, pertanto, non impediva che esso fosse comunque tenuto all'osservanza della normativa antitrust. In particolare, 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, l'Autorità 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.

Nel caso del Consorzio dei produttori di gorgonzola, è stato individuato quale mercato rilevante quello della produzione e commercializzazione dei formaggi a pasta molle. In tale ambito, le imprese aderenti al Consorzio detengono complessivamente in Italia importanti posizioni di mercato. L'Autorità ha ritenuto che i piani produttivi adottati dal Consorzio per le campagne casearie dal 1991 al 1998, volti a contingentare la produzione totale realizzata e a ripartire la stessa tra le imprese aderenti sulla base di quote di mercato "storiche", non rispecchiassero le finalità previste dalla normativa a tutela della denominazione d'origine e, limitando la competizione tra imprese e la

³ Legge 10 aprile 1954, n. 125; decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1955, n. 607; decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 1955, n. 1269; decreto ministeriale 25 marzo 1971; decreto ministeriale 14 dicembre 1981.

crescita degli operatori più efficienti, configurassero intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI PARMA E CONSORZIO DEL PROSCIUTTO DI SAN DANIELE

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha rigettato la richiesta, presentata dai Consorzi del prosciutto di Parma e San Daniele, di proroga dell'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, rilasciata nei confronti di tali Consorzi con provvedimento del 19 giugno 1996 e valida fino al 31 dicembre 1998.

Nel 1996, nella decisione di rilascio dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità aveva rilevato che il sistema dei controlli dei processi produttivi tutelati previsto dalla normativa nazionale non risultava compiutamente messo a punto e che, in tale contesto, i piani consortili che limitavano le produzioni di prosciutto di Parma e San Daniele apparivano come l'unico strumento in grado di sopperire temporaneamente alle carenze dei sistemi di controllo. La durata dell'autorizzazione in deroga veniva, dunque, commisurata al periodo di tempo necessario al perfezionamento dei sistemi di controllo.

Nel valutare la richiesta di una proroga dell'autorizzazione in deroga, l'Autorità ha osservato che le condizioni esistenti al momento del rilascio dell'autorizzazione originaria non erano più presenti. Nel giugno 1996, infatti, è entrato in vigore il Regolamento Ce n. 1107/96 della Commissione, che ha registrato i prosciutti di Parma e di San Daniele come denominazioni d'origine protetta (DOP). In quanto prodotti DOP, il sistema della produzione e dei controlli è disciplinato dal Regolamento CEE n. 2081/92 recante la normativa comunitaria in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. In particolare, tale Regolamento prevede che dal 1° gennaio 1998 le funzioni di controllo debbano essere svolte da organismi indipendenti, che diano garanzie di imparzialità e terzietà nell'effettuazione dei controlli. In applicazione di tali disposizioni e sulla base della legislazione nazionale di attuazione, il Ministero per le Politiche Agricole ha autorizzato l'Istituto di Parma Qualità (IPQ) e l'Istituto Nord Est Qualità (INEQ) a esercitare l'attività di controllo dei processi produttivi rispettivamente per la DOP "Prosciutto di Parma" e per la DOP "Prosciutto di San Daniele". IPQ e INEQ risultano, dunque, attualmente autorizzati a espletare le funzioni di verifica e controllo dei processi di produzione, precedentemente svolte dai due Consorzi di tutela.

A seguito del mutato assetto normativo, nonché della messa a punto degli strumenti di verifica di conformità delle produzioni DOP, l'Autorità ha riscontrato che il sistema dei controlli risulta oggi compiuto e definito sia per quanto concerne gli strumenti e la struttura dei controlli stessi, sia per ciò che riguarda la titolarità delle funzioni di supervisione e l'operatività dei relativi organismi. E' stato pertanto ritenuto che le intese per le quali i Consorzi avevano presentato istanza di autorizzazione in deroga non soddisfacessero le condizioni richieste dall'articolo 4 della legge n. 287/90, in quanto, in particolare, esse non generavano un miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato. Nel motivare il provvedimento di diniego dell'autorizzazione, l'Autorità ha osservato che, in ragione dell'attuale esistenza di organi e strumenti di controllo adeguati, i piani di programmazione delle quantità di prosciutti non risultano né necessari né congrui rispetto allo scopo dichiarato di garantire la conformità delle produzioni DOP alle regole stabilite nei disciplinari produttivi, essendo tale finalità assicurata dagli organismi incaricati, secondo quanto previsto dalle disposizioni contenute nella legislazione comunitaria e nazionale vigente.

INTERNATIONAL TOBACCO AGENCY-AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha deliberato la chiusura di un'istruttoria avviata alla fine del 1996 per accertare l'eventuale natura abusiva di alcuni comportamenti posti in essere dall'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato e suscettibili di ostacolare l'accesso di imprese concorrenti nel mercato della vendita dei tabacchi lavorati in Italia. Il procedimento era stato sospeso nel maggio 1997, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90, a seguito dell'apertura da parte della Commissione europea di un procedura ai sensi dell'articolo 86 del Trattato Ce in merito alla stessa fattispecie. Nel giugno 1998 la Commissione ha adottato la propria decisione, ritenendo i comportamenti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato in violazione dell'articolo 86 e irrogando alla stessa una sanzione di 6 milioni di Ecu⁴. L'Autorità ha quindi deliberato la chiusura del proprio procedimento, ritenendo che non vi fossero ulteriori specifici elementi che giustificassero l'applicazione della normativa nazionale ai comportamenti già valutati dalla Commissione.

⁴ Cfr. la sezione dedicata alle decisioni della Commissione europea nel successivo capitolo sui "Rapporti internazionali".

PEPSICO FOODS AND BEVERAGES INTERNATIONAL -IBG SUD SPA/COCA-COLA ITALIA

Nel giugno 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunti comportamenti abusivi adottati dalle società The Coca-Cola Export Corporation-Filiale Italiana, Coca-Cola Italia Srl e dalle società di imbottigliamento e distribuzione dei prodotti Coca-Cola in Italia (Coca-Cola Bevande Italia Spa, Sadib Srl, Sobib Srl, Socib Spa, Snibeg Srl, Sosib Srl e Sibeg Srl). L'istruttoria è stata avviata a seguito di una denuncia da parte della filiale italiana di PepsiCo Foods and Beverages International Ltd e di una società che si occupa dell'imbottigliamento e della commercializzazione dei prodotti PepsiCo per l'Italia meridionale. Essa è volta ad accertare eventuali pratiche abusive dirette a ostacolare l'accesso di imprese concorrenti di Coca-Cola al canale della distribuzione all'ingrosso.

Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e di una denuncia proveniente da una società operante nella grande distribuzione al dettaglio, l'Autorità ha deciso, nel dicembre 1998, di ampliare l'oggetto dell'istruttoria a possibili comportamenti abusivi messi in atto dalle imprese che curano l'imbottigliamento e la commercializzazione delle bevande Coca-Cola volti a ostacolare l'accesso dei concorrenti alla distribuzione al dettaglio moderna e al canale *horeca* (hotel, bar, ristoranti). Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE RELATIVA A DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE AGRO-ALIMENTARE

Nell'aprile 1998 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro per le Politiche agricole una segnalazione relativa a talune norme contenute nello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di contenimento e armonizzazione dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole". In particolare, gli articoli 11 e 12 dello schema di decreto legislativo esentavano dal rispetto della normativa a tutela della concorrenza una vastissima serie di intese realizzabili da soggetti attivi nel comparto agro-alimentare e prevedevano la possibilità che intese realizzate da organizzazioni interprofessionali venissero rese obbligatorie anche per soggetti estranei a tali organizzazioni, per effetto di un decreto del Ministro per le Politiche agricole.

L'Autorità ha rilevato che tali previsioni, lungi dall'essere conformi ai principi e alle regole dell'Unione europea in materia di concorrenza applicabili al settore dell'agricoltura, come lasciavano intendere i riferimenti alla disciplina comunitaria contenuti nello schema di decreto, si ponevano in palese conflitto con tali disposizioni. Infatti il Trattato Ce prevede, all'articolo 42, limitazioni all'applicabilità delle regole di concorrenza per la produzione e il commercio di prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, avuto riguardo alle finalità della politica agricola comune definite dall'articolo 39 del Trattato. Il Consiglio ha adottato, al riguardo, il Regolamento n. 26/62, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza nel settore agricolo⁵. Nel sistema vigente, le eccezioni all'applicabilità delle regole di concorrenza riguardano solo gli accordi relativi ai prodotti tassativamente elencati nell'allegato II del Trattato e che costituiscono parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato o sono necessari al raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune. Poiché attualmente per la quasi totalità dei prodotti agricoli in questione è ormai istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato, avente peraltro come preciso scopo il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 39 del Trattato, le previsioni di cui al Regolamento n. 26/62 sono suscettibili di trovare applicazione per un numero estremamente limitato di prodotti. Per contro, le disposizioni contenute nello schema del decreto legislativo si sarebbero applicate a tutto il settore agro-alimentare, introducendo una deroga generale e tendenzialmente incondizionata all'applicabilità, in tale settore, delle norme a tutela della concorrenza.

Il decreto legislativo è stato approvato il 30 aprile 1998 accogliendo, nella formulazione degli articoli 11 e 12, parte dei suggerimenti dell'Autorità⁶. In particolare, viene individuato un insieme limitato di accordi tra produttori agricoli, o tra produttori agricoli e imprese di trasformazione o di approvvigionamento, suscettibili in alcuni casi di ridurre l'offerta, per i quali è prevista l'approvazione da parte del Ministero delle Politiche agricole; tali accordi non possono peraltro prevedere restrizioni non strettamente necessarie al raggiungimento degli scopi indicati dalla normativa, né possono eliminare la concorrenza da una parte sostanziale del mercato. Inoltre, è stata inserita una disposizione che chiarisce che, in ogni caso, le disposizioni contenute nel

⁵ Regolamento del Consiglio n. 26/62 del 4 aprile 1962, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, emendato dal Regolamento del Consiglio n. 49/62 del 29 giugno 1962.

⁶ Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173.

decreto non costituiscono deroga all'articolo 2 della legge n. 287/90, che vieta le intese restrittive della concorrenza.

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione normativa nel settore della distribuzione dei carburanti

Il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, fissa al 1° gennaio 2000 la data di piena operatività del nuovo sistema di autorizzazione per l'installazione e l'esercizio dei punti di vendita dei carburanti, che dovrebbe segnare il passaggio da una situazione di sostanziale blocco dell'entrata a un regime in cui l'apertura di nuovi punti di vendita dovrebbe essere subordinata solo alle prescrizioni relative all'urbanistica e alla sicurezza sanitaria, ambientale e stradale. Dal punto di vista della concorrenza, appare particolarmente importante che i Comuni si adoperino per adottare al più presto le norme previste dall'articolo 2 del decreto, attenendosi allo spirito di liberalizzazione della riforma avviata a livello nazionale, senza introdurre restrizioni ingiustificate alle possibilità di entrata nel mercato. A oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, occorre rilevare che il processo di razionalizzazione della rete di distribuzione e di semplificazione delle condizioni di entrata nel mercato risulta significativamente ostacolato dal ritardo, rispetto alle scadenze individuate nel decreto legislativo, che i Comuni hanno accumulato nell'individuazione degli strumenti urbanistici relativi alle aree destinate all'installazione dei nuovi impianti. Ogni ulteriore esitazione, con l'avvicinarsi della scadenza del 1° gennaio, rischia di vanificare lo spirito della riforma. Infatti, le barriere all'entrata derivanti dal precedente regime concessorio risulterebbero semplicemente sostituite dagli altri ostacoli all'ingresso risultanti dai ritardi e dai differimenti relativi all'adozione delle misure necessarie a dare piena attuazione alla liberalizzazione.

Interventi dell'Autorità

Durante l'anno, sono state riscontrate intese restrittive della concorrenza relative alla fornitura di zolfo grezzo (MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO) ed è stato sanzionato un caso di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di

concentrazione nel settore della distribuzione di carburanti (FELTAM-IMPRESA INDIVIDUALE).

MERCATO DELLO ZOLFO GREZZO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della quasi totalità delle società di raffinazione di petrolio operanti sul territorio italiano e di due società attive nella commercializzazione dello zolfo grezzo, Zolfital Spa e Esseco Spa. L'istruttoria era principalmente volta a verificare se i rapporti di fornitura esistenti tra società di raffinazione, da un lato, e Zolfital ed Esseco, dall'altro, configurassero intese restrittive della concorrenza nel mercato dello zolfo grezzo.

Lo zolfo grezzo costituisce un'importante materia prima per la produzione di numerosi prodotti chimici. La domanda in Italia è localizzata prevalentemente nell'Italia settentrionale ed è composta da due grandi acquirenti, Nuova Solmine e Enichem Marghera, e da una quarantina di operatori con un fabbisogno di zolfo nettamente inferiore. Soltanto i due acquirenti principali sono organizzati in modo da accedere in via diretta alle importazioni. Lo zolfo prodotto a livello nazionale deriva, come scarto, dalla raffinazione del petrolio. La quantità prodotta è notevolmente cresciuta negli ultimi anni e nel prossimo futuro è previsto un eccesso di offerta, a livello nazionale, rispetto alla domanda.

Zolfital ed Esseco, che essendo soggette al medesimo controllo costituivano un'unica impresa ai sensi della normativa sulla concorrenza, operavano come commissionarie all'acquisto di zolfo per gran parte delle imprese consumatrici italiane e ritiravano zolfo dalla totalità delle raffinerie italiane. Dalle risultanze istruttorie è emerso che queste ultime generalmente attribuivano al gruppo Zolfital/Esseco un'esclusiva di fatto per la distribuzione di zolfo in Italia.

Inoltre, il gruppo Zolfital/Esseco deteneva un particolare rapporto con Agip, che oltre ad essere un produttore di zolfo grezzo operava direttamente, per alcune grandi imprese clienti, nell'attività di intermediazione dello zolfo. In particolare, tra le due imprese vi era una serie di relazioni contrattuali e di comportamenti che configuravano uno stretto legame di cooperazione (scambio di prodotti; affidamento a Zolfital del compito di organizzare la logistica per i servizi di intermediazione di Agip; sostanziale ripartizione della clientela).

Sulla base dell'insieme di intese poste in essere con le raffinerie, Zolfital/Esseco risultava essere il principale distributore di zolfo in Italia. Unitamente ad Agip, Zolfital/Esseco controllava il 70% del mercato; considerando le importazioni intermedie da Zolfital/Esseco e Agip, la quota risultava pari all'85% del mercato. Per le imprese di medie e piccole dimensioni utilizzatrici di zolfo, Zolfital/Esseco rappresentava la fonte di approvvigionamento quasi esclusiva (con l'eccezione della marginale presenza di un distributore concorrente, con una quota di mercato del 3%). Per questo tipo di acquirenti che, per motivi dimensionali, non hanno accesso diretto alle importazioni, risultava inoltre difficile organizzare gruppi di acquisto per importare il prodotto, in ragione degli esistenti legami contrattuali che vincolavano in esclusiva numerose imprese consumatrici a Zolfital/Esseco.

Con riferimento alle intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco, l'Autorità ha osservato come l'unicità del distributore su scala nazionale collegasse in modo funzionale tutti i diversi rapporti di fornitura, configurando un sistema unitario del quale andava valutato l'effetto complessivo sulla concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Al riguardo, è stato osservato come dal fascio di intese verticali tra le diverse raffinerie e Zolfital/Esseco derivasse una consistente limitazione delle fonti di approvvigionamento per i clienti finali. In particolare, tenuto conto del contributo di ciascuna società di raffinazione alla realizzazione del complessivo impatto restrittivo del fascio di intese, l'Autorità ha ritenuto in contrasto con l'articolo 2, comma 2, i rapporti di fornitura in esclusiva di Esso Italiana Spa e Erg Petroli con Esseco-Zolfital.

Sono stati inoltre ritenuti in violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza i rapporti di coordinamento delle politiche commerciali esistenti tra Agip e Zolfital-Esseco, aventi per effetto la limitazione delle fonti di approvvigionamento e la ripartizione della clientela e atti a determinare una consistente riduzione orizzontale della concorrenza nel mercato della distribuzione dello zolfo grezzo.

Nel corso dell'istruttoria, Zolfital/Esseco ha proposto di realizzare una separazione tra le due società, attraverso la cessione del controllo di Zolfital al management della stessa. L'Autorità ha rilevato che tale proposta, incrementando il numero di concorrenti nel mercato della distribuzione, appariva atta a rimuovere l'effetto complessivo di chiusura associato alla situazione di unicità del distributore