

grado di ostacolare e limitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato nazionale della fornitura di energia elettrica.

L'effetto combinato delle due clausole (durata e prelazione) appare particolarmente indesiderabile, sotto il profilo della promozione della concorrenza nel mercato elettrico italiano, se si considera, oltre alla posizione dominante che l'Enel riveste nel mercato rilevante, la coincidenza temporale degli accordi con la fase di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica avvenuta con il recepimento della direttiva 96/92/CE nell'ordinamento nazionale.

Nel corso del procedimento l'Enel ha modificato le condizioni alle quali ciascun cliente può recedere dal contratto di fornitura. Infatti, dopo avere integrato la clausola di durata con la disposizione, contenuta nella delibera 120/98 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che prevede per il cliente un diritto di recesso unilaterale per la durata di un anno a decorrere dalla data di acquisizione della qualifica di cliente idoneo, l'Enel ha spontaneamente soppresso la clausola di prelazione, contenuta nei contratti stipulati nel corso del 1998. Inoltre, l'Enel ha fornito un'interpretazione vincolante della clausola di durata secondo la quale, nel periodo successivo a quello stabilito dalla disposizione precedente (un anno dopo l'acquisizione dell'idoneità), ciascun cliente idoneo può chiedere di rinegoziare il contratto in caso di variazioni tariffarie e/o legislative, intendendosi ricomprese in tale ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali, emerse in seguito alla liberalizzazione del mercato.

Al 31 marzo 1999, l'istruttoria era prossima alla conclusione. A un primo esame, le modifiche apportate dall'Enel alle condizioni contrattuali per la fornitura di energia elettrica potrebbero essere ritenute dall'Autorità sufficienti a eliminare le distorsioni concorrenziali derivanti dalla loro precedente formulazione.

GAS METANO

L'evoluzione normativa

La direttiva 98/30/CE, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 giugno 1998 ed entrata in vigore il 10 agosto 1998, detta norme comuni per il mercato interno del gas naturale¹⁶. La finalità perseguita è la creazione di mercati concorrenziali nelle fasi della trasmissione, distribuzione, vendita e stoccaggio del gas naturale¹⁷. La direttiva stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio del gas naturale e gli eventuali obblighi di servizio pubblico; disciplina le modalità di accesso ai mercati e il funzionamento delle reti di distribuzione; precisa i criteri e le procedure applicabili per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività di trasporto, distribuzione e fornitura e stoccaggio del gas naturale.

Essa definisce un quadro di principi generali, le cui modalità di applicazione vengono affidate a ciascuno Stato membro dell'Unione europea. Gli Stati membri dovranno adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quanto previsto nella direttiva entro il 10 agosto 2000. Nonostante l'esistenza di condizioni di partenza difforni fra i diversi Stati membri abbia richiesto l'adozione di un approccio graduale nel processo di instaurazione del mercato interno del gas naturale, gli stessi Stati dovranno comunque garantire un sufficiente grado di accesso ai sistemi nazionali. In tale ottica, la direttiva 98/30/CE fissa, per i primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, una soglia minima di apertura dei mercati pari al 20% dei consumi annui nazionali di gas naturale.

Il modello di apertura dei mercati del gas naturale previsto dalla direttiva si basa sulla definizione di una domanda libera di contrattare le forniture di gas (i cosiddetti "clienti idonei") e sulla disponibilità di capacità di trasporto di gas naturale a favore di nuovi entranti. Al riguardo, gli Stati membri possono scegliere tra le due formule dell'accesso negoziato e dell'accesso regolamentato. Entrambe devono essere attuate

¹⁶ GUCE L 204 del 21 luglio 1998.

¹⁷ Sono escluse dalle disposizioni della direttiva 98/30/CE, le attività a monte della filiera gasiera, corrispondenti alle attività di prospezione ed estrazione di gas naturale, in quanto già regolate dalla precedente direttiva 22/94/CE.

secondo criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori. La stessa direttiva definisce le circostanze oggettive sulle quali fondare la valutazione delle richieste di deroga al diritto di accesso ai sistemi da parte delle imprese proprietarie e/o gestori delle infrastrutture essenziali.

Come noto, la struttura del settore del gas in Italia è caratterizzata da una integrazione verticale che realizza un quasi-monopolio di fatto in ciascuna fase della filiera produttiva (approvvigionamento interno ed estero, trasporto, stoccaggio, distribuzione primaria e secondaria). In tale contesto, la società Snam (Gruppo Eni) detiene una posizione dominante nella fase dell'approvvigionamento, del trasporto (dove dispone di un'infrastruttura essenziale rappresentata dalla rete nazionale di gasdotti), dello stoccaggio e della distribuzione primaria.

L'elevata integrazione verticale in capo ad uno stesso gruppo societario (Eni), il cui processo di privatizzazione è stato anteposto alla liberalizzazione del mercato, nonché i cospicui vantaggi fiscali esistenti a favore del gas naturale, costituiscono ostacoli significativi allo sviluppo della concorrenza nel settore, sia per quanto concerne la concorrenza fra imprese di gas naturale (*gas to gas competition*) sia con riferimento alla concorrenza fra input energetici (*interfuel competition*).

In questo contesto, limitarsi a dare applicazione ai contenuti minimi delle disposizioni comunitarie non sarebbe sufficiente a perseguire gli obiettivi della stessa direttiva. In particolare, data l'attuale assenza di una riserva legale in capo a Snam, l'identificazione dei clienti idonei limitatamente alle due categorie previste dalla direttiva (gli impianti per la produzione di energia elettrica che utilizzano il gas naturale, indipendentemente dal livello di consumo annuo, e i clienti finali i cui consumi annui siano stati superiori a 25 milioni di metri cubi per sito di prelievo) ridurrebbe, di fatto, rispetto alla situazione vigente, la dimensione del mercato a cui possono accedere i concorrenti di Snam, e se non accompagnata da altre misure lascerebbe pressoché inalterata la posizione di mercato di quest'ultima impresa nel mercato vincolato.

In questa prospettiva, sarebbe anzitutto auspicabile circoscrivere alle sole attività caratterizzate da un monopolio naturale, ossia il trasporto e la distribuzione di gas naturale e l'utilizzo degli stoccaggi, forme di intervento regolamentativo che contribuiscano a garantire l'esplicitarsi di una effettiva concorrenza nel mercato a valle della distribuzione secondaria e della vendita del gas naturale. La tutela degli interessi

generali dovrebbe essere perseguita, quindi, con la definizione di un'ampia soglia di clienti idonei a cui sia consentito di riformirsi liberamente sul mercato, da un lato e, dall'altro, mediante una separazione societaria delle attività in monopolio naturale (rete di trasporto, stoccaggi) da quelle che possono essere svolte in condizioni concorrenziali (approvvigionamento, distribuzione primaria). Simili misure sarebbero funzionali alla prevenzione di eventuali comportamenti abusivi pregiudizievoli per i concorrenti e per i consumatori.

SNAM-TARIFFE DI VETTORIAMENTO

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa a presunti abusi di posizione dominante da parte di Snam nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Gli abusi di posizione dominante imputati a Snam riguardavano in particolare: *i)* il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria (l'associazione che rappresenta i produttori nazionali di gas naturale) di concedere l'accesso alla sua rete nazionale per il trasporto di gas anche per usi diversi da quelli previsti dall'articolo 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, cioè i consumi elettrici e l'autoconsumo; *ii)* il rifiuto opposto da Snam ad Assomineraria di rivedere l'accordo del 22 dicembre 1994 relativo al vettoriamento del gas naturale di produzione nazionale, con specifico riferimento al prezzo del servizio di vettoriamento; *iii)* il comportamento di Snam consistente nell'imposizione di un controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto della società Edison Gas Spa.

Anzitutto, l'Autorità ha rilevato che Snam detiene una posizione dominante nei mercati del trasporto del gas naturale nella rete nazionale di gasdotti e della distribuzione primaria di gas naturale. Inoltre, alla luce dei principi giurisprudenziali nazionali e comunitari e in base alle risultanze acquisite nel corso dell'istruttoria, è stato osservato che l'intera struttura, di proprietà di Snam, per il trasporto di gas naturale sul territorio nazionale è un'infrastruttura essenziale per svolgere l'attività di distribuzione primaria di gas. Al riguardo, è stato rilevato che l'infrastruttura di trasporto di gas su tutto il territorio nazionale è un monopolio naturale, la cui duplicabilità non appare realistica; inoltre, non esistono sistemi alternativi alle reti di gasdotti per il trasporto del gas naturale allo stato aeriforme destinato alla distribuzione primaria.

In considerazione della posizione dominante detenuta da Snam sul mercato del trasporto di gas naturale e della natura essenziale della rete di trasporto di proprietà di

Snam, l'Autorità ha ritenuto che non fosse giustificato il rifiuto di Snam di concedere ai suoi concorrenti, attuali e potenziali, l'accesso alla propria rete nazionale di gasdotti, e che, dunque, essi avessero diritto al vettoriamiento del gas naturale anche oltre i casi previsti dall'articolo 12 della legge n. 9/91.

In secondo luogo, l'Autorità ha accertato che il metodo di calcolo per la fissazione del prezzo di vettoriamiento, previsto dall'accordo del 22 dicembre 1994, equivaleva a una ripartizione completa dei costi (compresi quelli eventualmente causati da inefficienza) sostenuti da Snam per il trasporto di tutte le quantità di gas, sia proprie sia di terzi, nella sua rete. Le considerazioni sul metodo generale di fissazione del prezzo del vettoriamiento sono state confermate e rafforzate dall'analisi di due specifiche e decisive voci di costo inserite nel metodo di calcolo del prezzo di vettoriamiento e rappresentate dal prezzo del vettoriamiento in controflusso, pari a un importo forfettario del 50% del prezzo del vettoriamiento in flusso, e dal prezzo del servizio di modulazione, che viene imputato da Snam ai produttori privati che richiedono il vettoriamiento a prescindere dall'effettivo utilizzo degli stoccaggi. Tale metodo di calcolo consentiva a Snam di fissare il livello di prezzo indipendentemente dall'effettiva domanda di vettoriamiento di gas di terzi ed era idoneo a imporre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Infine, l'Autorità ha stabilito che il vincolo, imposto da Snam a Edison Gas, di subordinare la riconsegna del gas di quest'ultima società a un controllo da parte della stessa Snam sulla sua destinazione finale, in modo da escludere che essa riguardasse i consumi diversi dall'autoproduzione o termoelettrici, produceva restrizioni dirette sulla capacità di Edison Gas di svolgere una concorrenza effettiva nei confronti di Snam sul mercato della distribuzione primaria di gas, equiparabili a un rifiuto dell'accesso alla rete di gasdotti. Inoltre, ove fosse stato concesso a Snam, in posizione dominante sul mercato della distribuzione primaria di gas naturale, di esercitare forme di controllo sulla destinazione del gas vettoriato per conto di società sue concorrenti, si sarebbe creata un'artificiale trasparenza in un mercato in cui la concorrenza appariva già di per sé affievolita dalla presenza di un'impresa in posizione dominante. L'Autorità ha sottolineato che si è in presenza di un comportamento abusivo non solo nel caso di un rifiuto esplicito di accesso ma anche nel caso in cui la richiesta di accesso non sia evasa con tempestività o, se l'accesso è consentito, nel caso in cui si impongano vincoli non giustificati all'attività del richiedente l'accesso che ne limitino gli sbocchi al mercato o lo sviluppo tecnico, in pregiudizio alla concorrenza. Pertanto il comportamento di

Snam, consistente nell'imposizione di un proprio controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto di Edison Gas, è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Tenuto conto della gravità e della durata delle violazioni riscontrate, l'Autorità ha condannato Snam a un'ammenda di 3584 milioni di lire, pari al 9% del fatturato da questa realizzato nel 1997 per il servizio di vettoriamento di gas naturale per conto terzi.

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Evoluzione normativa e interventi dell'Autorità

La disciplina della distribuzione commerciale in Italia è stata oggetto, lo scorso anno, di un importante intervento di riforma, con l'adozione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, che ha sostituito la precedente normativa basata sulla legge 11 giugno 1971, n. 426¹⁸. Il decreto legislativo n. 114/98 prevedeva che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Dal rilievo dei compiti spettanti, sulla base della normativa nazionale, alle Regioni, emerge chiaramente l'importanza dell'interpretazione che le stesse daranno al proprio ruolo di protagonisti del processo di riforma della disciplina del commercio in Italia e, in particolare, della coerenza degli interventi regionali con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza.

Al 31 marzo 1999 erano poche le Regioni che avevano compiuto passi significativi nella predisposizione dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 114/98. Ritardi nell'adempimento da parte delle Regioni dei compiti previsti dal decreto possono essere particolarmente pregiudizievoli per l'evoluzione in senso concorrenziale del settore. Infatti, sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo precluderebbe comunque l'adeguamento degli

¹⁸ Per una sintesi del contenuto del decreto legislativo n. 114/98, si rinvia alla Relazione dello scorso anno.

strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi di vicinato, la cui apertura nel nuovo regime dovrebbe essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente.

Inoltre, dalle informazioni disponibili circa le iniziative sinora assunte a livello regionale in attuazione del decreto legislativo, risulta che una nuova impostazione della politica nei confronti del settore commerciale, volta, invece che alla protezione degli interessi delle imprese già presenti sul mercato, alla tutela di interessi generali relativi all'assetto urbanistico e alla protezione dei consumatori, fatica ad affermarsi.

In questo contesto generale si collocano i vari interventi effettuati nel corso dell'anno dall'Autorità, ai sensi della legge n. 287/90, nel settore della distribuzione commerciale. Anzitutto, è stata condotta un'istruttoria riguardo a una concentrazione tra imprese operanti nella distribuzione moderna (SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS); anche tenuto conto delle barriere normative all'entrata che, in questa fase, tuttora caratterizzano il settore, l'operazione è stata autorizzata solo subordinatamente all'impegno assunto dalle parti a cedere alcuni punti vendita. Inoltre, l'Autorità ha effettuato una segnalazione relativa agli aspetti problematici, dal punto di vista della concorrenza, della disciplina delle vendite sottocosto introdotta dall'articolo 15 del decreto n. 114/98, anche in vista dell'adozione, da parte del Governo e del Ministero dell'Industria, delle previste misure attuative di tale disposizione (DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO). Infine, l'Autorità ha reso un parere alla Regione Lombardia in cui ha espresso i propri auspici in relazione al contenuto delle misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 (MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE).

SCHEMAVENTUNO-PROMODÈS/GRUPPO GS

Nel giugno 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante l'acquisizione del controllo congiunto del gruppo GS, operante in Italia nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e per l'igiene personale e della casa, da parte di Promodès, primario gruppo francese attivo nella distribuzione, sia all'ingrosso che al dettaglio, di prodotti alimentari e non alimentari. La concentrazione era stata originariamente notificata alla Commissione europea, la quale, su richiesta dell'Autorità ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento n. 4064/89, ha rinviato la

valutazione dell'operazione alla stessa Autorità relativamente alle aree di Torino, Vercelli e Aosta¹⁹. L'operazione ha costituito il primo caso di rinvio di una concentrazione di dimensione comunitaria dalla Commissione all'Autorità.

Dopo aver individuato ciascuna delle tipologie di punto vendita al dettaglio in cui le parti erano presenti (ipermercati, supermercati e superette) e avere verificato, sulla base degli elementi fattuali raccolti, che tali tipologie presentavano significativi rapporti di sostituibilità dal lato della domanda sostanzialmente limitati ai segmenti dimensionalmente contigui, l'Autorità ha definito i seguenti mercati del prodotto: quello degli ipermercati, costituito dagli ipermercati e dai supermercati di dimensione superiore ai 1.500 mq; quello dei supermercati, composto da supermercati, ipermercati e superette; quello delle superette, costituito da superette e supermercati di dimensione inferiore ai 1.500 mq. E' stata rilevata una certa asimmetria nell'intensità delle relazioni di sostituibilità, che fa sì che i punti vendita di dimensioni inferiori generalmente subiscano la concorrenza dei punti vendita di dimensione superiore in modo più forte che non viceversa.

Dal punto di vista geografico, l'Autorità ha constatato che la dimensione dei mercati era locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita. In particolare, tenendo conto della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita e del loro livello di sovrapposizione, sono stati individuati sei mercati geografici rilevanti, costituiti, rispettivamente, dalle aree di Torino, Pinerolo, Ivrea, Vercelli, Borgosesia e Aosta.

L'operazione di concentrazione, così come inizialmente notificata, avrebbe determinato rilevanti modifiche strutturali in alcuni dei mercati interessati, dando luogo all'acquisizione di un notevole potere di mercato da parte del nuovo gruppo. In particolare, il gruppo avrebbe conseguito quote molto elevate, situate tra il 40% e l'85%, in vari mercati. La posizione di leadership sarebbe stata ulteriormente rafforzata dalla circostanza che le parti avrebbero detenuto una posizione significativa su tutti i mercati

¹⁹ L'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento concentrazioni prevede la possibilità del rinvio da parte della Commissione alle autorità competenti dello Stato membro interessato qualora una concentrazione di dimensione comunitaria minacci di creare o rafforzare una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in un mercato all'interno dello Stato membro che presenti tutte le caratteristiche di un mercato distinto.

del prodotto individuati (ipermercati, supermercati e superette), a differenza dei concorrenti i quali non disponevano di tutte le tipologie di punti vendita e/o non erano presenti in misura rilevante in tutte le aree interessate.

Relativamente alle posizioni detenute dai concorrenti, l'Autorità ha inoltre osservato che alcuni di essi non risultavano collegati a gruppi di dimensione nazionale, circostanza in grado di ridurre significativamente la capacità di competere a livello locale. Infine, il livello di concentrazione raggiunto sui singoli mercati è stato valutato anche in funzione della facilità di ingresso negli stessi. Al riguardo, è stato osservato come, ai sensi del decreto legislativo n. 114/98, non fosse possibile nell'arco dei dodici mesi successivi l'ingresso di nuovi operatori.

Le parti, al fine di superare le obiezioni sollevate dall'Autorità sulla possibile creazione di posizioni dominanti nei diversi mercati, si sono impegnate a dismettere, entro un termine predefinito, sette esercizi commerciali dislocati nelle aree dove si verificavano i più rilevanti effetti della concentrazione; a tali esercizi corrispondeva una superficie di vendita complessiva di 7500 metri quadri. A seguito degli impegni assunti dalle parti, l'Autorità ha autorizzato la concentrazione, ritenendo che, pur conducendo a un rafforzamento della posizione del gruppo GS-Promodès sul mercato, essa non determinasse l'eliminazione o una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLE VENDITE SOTTOCOSTO

Nel settore della distribuzione commerciale, la tematica delle vendite sottocosto, generalmente definite come vendite di prodotti da parte di distributori a un prezzo inferiore al costo di acquisto, risulta una delle più dibattute. Infatti, se da un lato per i distributori la fissazione di prezzi di vendita di alcuni prodotti al di sotto dei loro costi di acquisto può essere motivata da strategie promozionali volte ad aumentare le vendite complessive, dall'altro i produttori hanno interesse al fatto che i distributori adottino scelte di prezzo che non distorcano le decisioni di posizionamento dei propri beni. Peraltro, la pratica delle vendite sottocosto ha ripercussioni anche all'interno del canale distributivo, in quanto l'entità dello sconto sul prezzo di vendita di un singolo bene che il distributore troverà economicamente conveniente praticare è collegata al volume medio del paniere di prodotti venduti: al crescere della dimensione degli spazi di vendita aumenta, dunque, la convenienza a effettuare vendite sottocosto su singoli beni.

Nella maggior parte dei paesi OCSE il fenomeno delle vendite sottocosto non viene espressamente regolamentato ma trova un limite esclusivamente nelle norme a tutela della concorrenza volte a impedire l'abuso di posizione dominante. In particolare, tale pratica è vietata nella circostanza in cui configuri un comportamento predatorio posto in essere da un'impresa dotata di un significativo potere di mercato. Ciò implica che, affinché tale comportamento sia considerato illecito, devono essere soddisfatte condizioni ulteriori rispetto alla mera vendita sottocosto, da cui sia desumibile la concreta possibilità di un duraturo effetto escludente e di un successivo sfruttamento dell'accresciuto potere di mercato da parte dell'impresa che lo ha posto in essere. Unicamente in tre paesi, segnatamente Francia, Spagna e Portogallo, si è assistito al tentativo di disciplinare il fenomeno delle vendite sottocosto mediante l'introduzione di una specifico divieto.

In Italia, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante la "Riforma della disciplina del commercio", ha introdotto alcune disposizioni in merito alle vendite sottocosto. In particolare, l'articolo 15, comma 7 definisce il concetto di vendita sottocosto come "vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purché documentati". I commi successivi, oltre a prevedere un apposito meccanismo sanzionatorio, rinviando la disciplina delle vendite sottocosto a successivi interventi normativi del Governo e assegnano al Ministero dell'Industria il compito di promuovere la sottoscrizione di codici di autoregolamentazione tra le organizzazioni rappresentative delle imprese produttrici e distributrici.

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 dell'Industria una segnalazione relativa alle disposizioni in materia di vendite sottocosto contenute nel decreto legislativo n. 114/98.

In tale segnalazione sono stati anzitutto illustrati i motivi per cui la normativa a tutela della concorrenza nazionale e comunitaria vieta la vendita a prezzi inferiori ai costi soltanto se posta in essere da un'impresa in posizione dominante e quando presenta caratteristiche predatorie, ossia è in grado di determinare l'eliminazione degli eventuali concorrenti, consentendo all'impresa dominante un aumento significativo del suo potere

di mercato. E' stato sottolineato, al riguardo, che solo un'impresa in posizione dominante in un mercato caratterizzato da significativi ostacoli all'entrata può adottare profittevolmente strategie di sistematica fissazione di prezzi di vendita inferiori ai costi variabili: soltanto in tali circostanze, infatti, una volta determinata l'uscita dei concorrenti dal mercato, sarà possibile per l'impresa fissare prezzi a un livello talmente elevato da coprire le perdite precedentemente affrontate. Dal punto di vista della concorrenza, la pratica spesso adottata dagli operatori della distribuzione moderna di vendere alcuni prodotti di marca a prezzi particolarmente attraenti per i consumatori, al fine di promuovere le vendite complessive dell'esercizio commerciale, dovrebbe essere valutata caso per caso, in relazione all'influenza dalla stessa esercitata sulle condizioni di vendita dell'intero paniere di beni commercializzato.

A parere dell'Autorità, il fenomeno delle vendite sottocosto avrebbe potuto essere efficacemente disciplinato attraverso il divieto di abuso di posizione dominante contenuto nella legge n. 287/90, senza la necessità di introdurre una normativa speciale. Peraltro, nella segnalazione è stato posto in evidenza che alcune pratiche di vendite a prezzi inferiori ai costi possono configurare anche ipotesi di concorrenza sleale, ai sensi dell'articolo 2598 del codice civile.

Date queste premesse di carattere generale, l'Autorità si è soffermata su alcune questioni problematiche connesse alla futura applicazione dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114/98. Anzitutto, è stato rilevato che la stessa definizione di vendita sottocosto contenuta nel decreto presenta alcune controindicazioni. In particolare, il prezzo risultante dalla fatture di acquisto non rappresenta un indicatore dell'effettivo costo di acquisto di un prodotto perché trascura una parte di rilievo degli sconti e promozioni concesse dal fornitore. Infatti, alcuni sconti e promozioni non possono essere ricondotti a uno specifico prodotto in quanto riguardano l'assortimento complessivo che un distributore acquista da un singolo fornitore. Pertanto, l'individuazione del costo di acquisto relativo a uno specifico prodotto nei termini previsti dal decreto presenta margini di arbitrarietà e, se utilizzata come base per vietare determinate pratiche di prezzo, può restringere ingiustificatamente le possibilità concorrenziali dei distributori.

Soprattutto, con riferimento ai successivi interventi di natura normativa o di autoregolamentazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 15, commi 7 e 8 del decreto, dovrebbero disciplinare la pratica delle vendite sottocosto, l'Autorità ha ritenuto

importante sottolineare il rischio che tali misure, qualora aumentino la trasparenza circa le effettive condizioni di acquisto delle merci da parte dei distributori, possano favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese coinvolte, con rilevanti effetti restrittivi della concorrenza.

Al 31 marzo 1999 i previsti interventi di attuazione dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114/98 risultavano ancora in fase di elaborazione.

PARERE ALLA REGIONE LOMBARDIA SULLE MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

Rispetto a numerose altre Regioni, la Lombardia si è attivata con tempestività nel predisporre i complessi provvedimenti normativi da adottare in attuazione del decreto legislativo n. 114/98. La Giunta della Regione Lombardia ha trasmesso all'Autorità i progetti normativi concernenti la legge regionale in materia di commercio, il programma biennale contenente gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Nel parere a sua volta inviato, nel marzo 1999, al Presidente della Giunta, l'Autorità ha fatto presente che alcuni aspetti dei progetti normativi avrebbero potuto essere utilmente rivisti al fine di rendere i provvedimenti più conformi ai principi della concorrenza e del mercato.

In linea generale, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione sull'esigenza di evitare che le misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 introducano restrizioni della concorrenza che non appaiono strettamente giustificate da esigenze di interesse generale di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori. In particolare, sarebbe contrastante con i principi della concorrenza un utilizzo dei poteri delle Regioni, in attuazione del decreto n. 114/98, che si traducesse in una riproposizione di forme di pianificazione dell'offerta volte a cristallizzare gli assetti distributivi esistenti. Tale sarebbe il caso, ad esempio, se non fossero consentiti l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento degli esercizi commerciali laddove a livello amministrativo la domanda fosse ritenuta già soddisfatta dall'offerta esistente ovvero un'evoluzione dell'offerta potesse comportare l'uscita dal mercato di alcuni esercizi.

Al riguardo, è stato sottolineato che l'esperienza di applicazione della precedente normativa in materia di distribuzione commerciale, basata sulla legge n. 426/71, ha

mostrato con sufficiente chiarezza che non è possibile, e anzi è controproducente, cercare di arrestare artificialmente l'evoluzione dell'offerta in un settore, ritenendo la domanda adeguatamente soddisfatta dall'esistente. La visione della distribuzione commerciale come un settore statico, in cui non vi sono rilevanti progressi dal punto di vista delle modalità di offerta, appare ormai chiaramente superata.

In particolare, l'Autorità ha sottolineato che:

- a) bisognerebbe evitare l'adozione, nei provvedimenti regionali, di un modello di valutazione delle domande di autorizzazione per le medie e grandi superfici rigidamente impostato in termini di regolamentazione strutturale del mercato, cioè sulla predeterminazione quantitativa dei limiti alle possibilità di entrata sul mercato. In questa prospettiva, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione;
- b) il sistema preposto all'esame delle domande di autorizzazione relative alle medie e alle grandi superfici di vendita dovrebbe essere configurato in modo da fare sì che l'ipotesi di non accettazione della domanda sia limitata ai casi in cui dall'accoglimento della stessa deriverebbero specifici effetti pregiudizievoli per l'interesse generale, con riferimento all'adeguata articolazione dell'offerta, alla disponibilità di servizi per la popolazione (compresi gli esercizi di vicinato) e in generale alle esigenze di tutela e riqualificazione dell'assetto urbanistico-territoriale. Le decisioni di diniego dell'autorizzazione dovrebbero essere dettagliatamente e sostanzialmente motivate;
- c) andrebbe evitato il reinserimento, a livello regionale, di misure equivalenti alle tabelle merceologiche;
- d) le ipotesi nelle quali i Comuni potranno bloccare per due anni l'entrata di esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c, del decreto legislativo, andrebbero strettamente limitate ai casi in cui il blocco dell'entrata è strettamente necessario per il perseguimento di esigenze di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori;

e) nella formulazione dei criteri per la programmazione urbanistica bisognerebbe evitare l'inserimento di norme volte al perseguimento di obiettivi di programmazione commerciale;

f) occorre evitare che i Comuni, attraverso il mancato adeguamento degli strumenti urbanistici, possano di fatto bloccare a tempo indeterminato l'apertura di esercizi della media e grande distribuzione nella propria area.

L'Autorità ha tenuto a sottolineare come per garantire "l'equilibrio" nello sviluppo non siano richiesti contingenti quantitativi all'apertura di nuove superfici; a tale fine, potrebbero essere utilizzati gli interventi, previsti dal decreto legislativo n. 114/98, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese. Si tratta, invece che di bloccare l'evoluzione del mercato, di fornire alle piccole e medie imprese un contesto favorevole per adattarsi all'evoluzione della domanda, trovando adeguati spazi di competitività. In questa prospettiva, è importante l'eliminazione a livello nazionale delle tabelle merceologiche, che consente maggiore flessibilità nell'adeguamento della gamma dei servizi offerti da parte dei piccoli esercizi. Assumono inoltre particolare rilievo gli interventi previsti dal decreto legislativo n. 114/98, a cui erano dedicate varie sezioni dei progetti normativi trasmessi dalla Giunta regionale della Lombardia, volti a: elevare il livello professionale e riqualificare, attraverso opportuni corsi di formazione e aggiornamento, gli operatori in attività; favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti; predisporre programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori; agevolare le forme di aggregazione tra piccoli e medi esercizi; promuovere i centri di assistenza tecnica.

TRASPORTI

Evoluzione delle regole comunitarie di concorrenza nel settore dei trasporti

Nel dicembre 1998 la Commissione ha adottato il Regolamento n. 2843/98 in merito alla forma, al contenuto e alle altre modalità delle domande e delle notificazioni

nel settore dei trasporti²⁰. L'obiettivo perseguito dalla Commissione con l'adozione di questo regolamento è quello di semplificare e modernizzare le norme procedurali relative all'applicazione delle norme di concorrenza nel settore, introducendo un unico quadro procedurale di riferimento per i casi riguardanti il trasporto ferroviario, su strada e per vie navigabili, il trasporto marittimo e il trasporto aereo. Inoltre, con riferimento alle disposizioni sostanziali, è in atto un processo di revisione volto a ridurre l'ambito di applicazione del regime delle esenzioni per categoria vigente per il trasporto aereo²¹.

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Durante l'anno, l'Autorità ha esaminato un'intesa tra imprese operanti nei servizi di traghetto sullo stretto di Messina (FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT) e ha effettuato una segnalazione in merito al programma di riordino del Gruppo Finmare presentato dal Ministro dei Trasporti al Parlamento e, più in generale, alla regolamentazione dei servizi di collegamento marittimo di linea con le isole (PIANO DI RIORDINO DEL GRUPPO FINMARE).

FERROVIE DELLO STATO-CARONTE SHIPPING-TOURIST FERRY BOAT

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Caronte Shipping Spa, Tourist Ferry Boat Spa e Ferrovie dello Stato Spa in relazione a un'intesa da queste sottoscritta per lo svolgimento del servizio di traghettamento dei veicoli gommati sullo Stretto di Messina. L'intesa era stata volontariamente comunicata dalle tre società ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 per una valutazione di

²⁰ Regolamento (CE) n. 2842/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alla forma, al contenuto ed alle altre modalità delle domande e delle notificazioni di cui ai regolamenti (CEE) n. 1017/98, (CEE) n. 4056/86 e (CEE) n. 3975/87 del Consiglio, recanti applicazione delle regole di concorrenza al settore dei trasporti, in GUCE L 354/22 del 30 dicembre 1998.

²¹ Regolamento (CEE) n. 1617/93 del 25 giugno 1993 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CE ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi di linea, la programmazione congiunta e il coordinamento degli orari, l'esercizio congiunto di servizi aerei, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti.

conformità rispetto all'articolo 2 della legge n. 287/90 e, in subordine, ai fini di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

Ai fini del procedimento, il mercato rilevante è stato individuato come quello dei servizi di linea di traghettamento di mezzi gommati sulle rotte che collegano Villa S. Giovanni e Messina. Su tale mercato, Ferrovie dello Stato, da un lato, e Caronte Shipping e Tourist Ferry Boat dall'altro, detenevano rispettivamente quote intorno al 20% e all'80%.

L'esigenza, comunicata dalle Autorità locali alle parti, di trovare una soluzione a un problema di carattere ambientale nel Comune di Villa S. Giovanni, aveva spinto le società interessate dal procedimento a definire regole per l'accesso e la sosta dei veicoli diretti sulle navi di Caronte Shipping e di Tourist Ferry Boat, prevedendo il passaggio degli stessi attraverso un terreno di Ferrovie dello Stato al fine di evitare il centro cittadino di Villa San Giovanni. Inoltre, l'accordo tra le parti includeva: l'applicazione di regole di *interlining* per l'utilizzazione dei biglietti di ciascun vettore sulle navi dell'altro; il pagamento di un canone per l'accesso e la sosta nelle aree di rispettiva competenza; l'istituzione di un Gruppo di Lavoro per garantire il rispetto dell'accordo.

Nel corso del procedimento, le regole relative all'*interlining* sono apparse come potenzialmente restrittive della concorrenza. Tali regole prevedevano che ciascuna impresa potesse ritirare, all'atto del traghettamento, i biglietti emessi dall'altra parte ed utilizzati sulle proprie navi; contro consegna di tali biglietti, l'impresa che avesse effettuato il traghettamento avrebbe avuto diritto a farsi pagare dalla controparte, per ciascun veicolo traghettato, il prezzo applicato da quest'ultima. Ciò avrebbe indotto gli utenti ad acquistare sempre il biglietto venduto al prezzo più basso, riservandosi di decidere, al momento dell'imbarco, quale compagnia utilizzare.

Pertanto, anche quando fattori diversi dal prezzo avessero indotto il passeggero a privilegiare la compagnia con prezzi più elevati, egli avrebbe acquistato comunque il biglietto meno caro, potendo poi, senza sostenere alcun costo aggiuntivo, viaggiare con l'altra compagnia. Un comportamento di tale tipo da parte del consumatore avrebbe eliminato qualsiasi incentivo, per l'impresa più efficiente ad applicare un prezzo più basso di quello del concorrente e a migliorare la qualità del servizio. Inevitabilmente, dunque, le parti sarebbero state indotte a uniformare le tariffe e la qualità, con conseguente riduzione delle possibilità di scelta dei consumatori.