

non debbono essere perseguiti ostacolando l'ingresso nei mercati, attraverso l'individuazione di limiti quantitativi, ricorrendo a onerosi procedimenti amministrativi o fissando prezzi minimi per i servizi offerti, bensì mediante opportuni interventi di riforma volti a stabilire regole, che consentano il perseguimento degli interessi di carattere generale nel massimo rispetto possibile dei principi della concorrenza.

L'eliminazione dei vincoli regolamentari relativi alle varie tipologie di servizi produrrebbe effetti benefici sull'evoluzione concorrenziale dei mercati, anche perché sono imprevedibili le interazioni tra le diverse attività; né si può escludere che la concorrenza agli operatori di un settore derivi da nuovi ingressi provenienti da un settore contiguo, ma diversamente regolato. L'ormai decennale esperienza dell'Autorità in materia di sviluppo della concorrenza mostra chiaramente che, nei settori tradizionalmente caratterizzati da un numero di operatori stabile nel tempo o da forme organizzative relativamente omogenee, la rottura degli equilibri viene generalmente ottenuta tramite i nuovi ingressi. Sono infatti i nuovi operatori che, al fine di conseguire quote di mercato, innovano, differenziano il prodotto, abbassano i prezzi. Non sempre queste nuove imprese provengono dal settore specifico, ma frequentemente sono i nuovi entranti in altre attività che, al fine di crescere, decidono di ampliare la gamma dei beni e servizi forniti, allargando l'ambito della concorrenza ad altri mercati.

Anche rimanendo nell'ottica settoriale, occorre peraltro considerare che la concorrenza è operativa in un contesto multidimensionale. In altre parole, le imprese non competono solo sul prezzo del prodotto, ma anche sulla qualità, cercando di differenziare il prodotto rispetto a quello dei concorrenti. Ne consegue che i meccanismi concorrenziali generano risultati positivi se essi sono tali da influenzare l'attività d'impresa in relazione a tutte le caratteristiche delle possibili strategie commerciali. Una liberalizzazione parziale conduce generalmente a risultanze deteriori, e in alcuni casi può produrre effetti contrari agli interessi dei consumatori, rispetto a quanto si sarebbe conseguito tramite una più ampia apertura della concorrenza.

Un esempio per tutti è fornito dal processo di riforma della regolamentazione in materia di distribuzione dei carburanti. In tale settore la liberalizzazione, avviata fin dal 1991, ha infatti riguardato, fino a epoca recentissima, solo i prezzi; ciò non ha consentito una reale apertura di quel mercato, tant'è vero che non vi è stato, a tutt'oggi, alcun nuovo entrante. Le scelte del modello di liberalizza-

zione sono state probabilmente influenzate dall'esigenza di favorire un passaggio graduale verso un mercato meno regolamentato, che tuttavia ha contribuito a mantenere nel tempo assetti assai poco concorrenziali e tali da favorire comportamenti collusivi, come ipotizzato dall'Autorità in un'istruttoria in corso nei confronti delle principali compagnie petrolifere italiane.

Più in generale, va sottolineato che la liberalizzazione dei servizi deve essere attuata in modo tale da favorire un ambiente il più concorrenziale possibile, che dunque non riguardi solo il prezzo, bensì tutte le componenti di un determinato servizio. Ciò non elimina, va da sé, rischi di comportamenti collusivi, rispetto ai quali è compito di questa Autorità vigilare attentamente e intervenire con gli strumenti di cui dispone. Non è certo un caso che in questo momento, oltre alla già citata istruttoria sui carburanti, l'Autorità stia portando a termine anche un procedimento istruttorio sulle assicurazioni, queste ultime oggetto anche di una indagine conoscitiva. E tuttavia il ritorno a regimi di prezzi più o meno amministrati non costituisce, di certo, strumento efficace ai fini di una maggiore competitività del nostro Paese. A tal fine è invece necessaria, da un lato, una più ampia liberalizzazione; dall'altro, il rigoroso rispetto della normativa a tutela della concorrenza.

Oltre ai procedimenti in corso appena richiamati, e indipendentemente dal loro esito, occorre sottolineare che numerose violazioni della concorrenza sono state riscontrate in settori precedentemente caratterizzati da una diffusa regolamentazione. Anche in questi ambiti è infatti emersa la tendenza a mantenere e a estendere, tramite i comportamenti delle imprese coinvolte, le restrizioni concorrenziali che la riforma della regolamentazione tende a superare. Nel corso del 1999 e dei primi tre mesi del 2000 è stato rilevato che, sia pure in situazioni che potrebbero essere considerate marginali ma che invece sono sintomatiche di fenomeni probabilmente ben più ampi e diffusi, le imprese si sono accordate per fissare i prezzi di vendita e ridurre così il gioco della concorrenza, che l'eliminazione dei prezzi amministrati aveva invece inteso promuovere.

Nel settore farmaceutico, ad esempio, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo a pratiche restrittive della concorrenza volte a coordinare i prezzi di vendita dei farmaci. Alla base del parallelismo di prezzo riscontrato dall'Autorità vi era un fitto scambio di informazioni tra le diverse società, tra loro indipendenti, che commercializzavano lo stesso principio attivo con marchi differenti. L'Autorità ha inflitto sanzioni alle differenti imprese coinvolte per complessivi 3 miliardi di lire, pari al 4,5 per cento del fat-

turato rilevante⁶. Del pari, nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso una istruttoria volta ad accertare l'esistenza di un intenso coordinamento tra alcune imprese di panificazione operanti a livello locale in relazione alle politiche di prezzo da adottare; a dimostrazione che per i comportamenti più gravi di violazione della normativa antitrust non è possibile alcuna eccezione, neanche per le imprese più piccole⁷.

Nello stesso periodo di riferimento l'Autorità ha inoltre accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nel settore della revisione contabile, che ha coinvolto le sei principali imprese operanti nel settore della revisione dei bilanci, tutte note società multinazionali, e a cui ha contribuito significativamente l'associazione di categoria, Assirevi. In particolare, è stato accertato un significativo coordinamento delle politiche commerciali delle imprese, realizzato tramite la predisposizione di un tariffario relativo ai compensi per le singole prestazioni, la messa in atto di una politica volta a ridurre le possibilità di sottrazione reciproca dei clienti e infine la decisione comune di non partecipare a gare di appalto per l'aggiudicazione del servizio di revisione quando il criterio di aggiudicazione fosse quello del massimo ribasso. Tali comportamenti sono stati giustificati dalle imprese come volti a garantire la qualità della prestazione e non a favorire il mantenimento di equilibri collusivi. In particolare, le imprese hanno fatto valere che accettare la concorrenza di prezzo avrebbe fortemente ridotto i loro ricavi, creato un forte incentivo alla riduzione dei costi e, come conseguenza, determinato un significativo deterioramento della qualità dei servizi forniti. L'Autorità, riprendendo tesi già ampiamente sviluppate nei procedimenti conclusi negli anni passati in relazione ai servizi professionali, ha invece stabilito che la qualità viene già garantita dall'esistenza dell'albo dei revisori e dal rischio di esclusione che la fornitura di un servizio insufficiente comporta. La fissazione congiunta dei prezzi non garantisce affatto la qualità della prestazione fornita. Nel corso del procedimento le sei imprese hanno fattivamente cooperato al fine di individuare le tipologie di comportamenti restrittivi della concorrenza, inducendo l'Autorità a comminare una sanzione nei loro confronti, pari a complessivi 4,5 miliardi (dall'1,1 al 1,4 per cento del fatturato)⁸.

6. Decisione *Servier Italia-Istituto Farmaco Biologico Stroder*, Bollettino n. 26/1999.

7. Decisione *Prezzo del pane a Trento*,

Bollettino n. 47/1999.

8. Decisione *Assirevi-Società di revisione*, Bollettino n. 4/2000.

Nel febbraio 2000, infine, l'Autorità ha sanzionato una intesa restrittiva della concorrenza posta in essere da un'altra associazione professionale. Si trattava di un boicottaggio collettivo realizzato dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro in seguito alla decisione dell'impresa Inaz Paghe, uno dei principali produttori di software applicativo per l'amministrazione e gestione del personale in Italia, di attivarsi anche nel mercato a valle dell'offerta di servizi informatici per la elaborazione delle buste paga. Il boicottaggio, iniziato nell'ottobre 1997 e durato fino alla decisione dell'Autorità, era volto a proteggere l'attività dei consulenti del lavoro dall'ingresso di Inaz Paghe in un ambito di attività ritenuto riservato. Il boicottaggio tuttavia riguardava attività che Inaz Paghe svolgeva del tutto legittimamente. Infatti l'Associazione ha sollecitato i propri iscritti a interrompere (o a non intraprendere) rapporti di fornitura di software con Inaz, ad agevolare il passaggio di clientela da Inaz ad altre società di software concorrenti, a stipulare convenzioni con queste e, infine, a esortare i Consigli Provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro e le Unioni Provinciali dell'Associazione a non avvalersi di Inaz come sponsor delle proprie iniziative. Tenuto conto della gravità e della durata dell'accertata violazione, l'Autorità ha comminato all'Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro una sanzione pari al 4 per cento delle entrate percepite nell'ultimo esercizio.

I casi appena ricordati pongono in chiara evidenza che nei mercati soggetti a una regolamentazione diffusa la severa applicazione della normativa antitrust è essenziale per evitare che le imprese restringano la concorrenza ben al di là di quanto già previsto dalla regolamentazione vigente ovvero reintroducano, tramite comportamenti privati, le restrizioni concorrenziali che la riforma della regolamentazione aveva inteso eliminare. Al riguardo, l'introduzione di tetti antitrust, ossia l'individuazione di quote di mercato soglia che inderogabilmente non devono essere superate è una scorciatoia inadeguata, che ormai in molti settori dell'economia, dal cinema al calcio e, recentemente, al gas viene proposta con buone intenzioni, senza però che vengano considerate le innumerevoli controindicazioni. Innanzitutto, l'individuazione di una quota di mercato è una misura troppo meccanica per la definizione di una posizione dominante e tale da influenzare negativamente la stessa applicazione della normativa antitrust: viene infatti implicitamente assegnata una patente di liceità a tutti i comportamenti posti in essere dall'impresa posizionata al di sotto della quota di mercato soglia, con effetti negativi sull'evoluzione del processo concorrenziale. Inoltre, se i tetti antitrust non

sono temporanei e si impedisce durevolmente all'impresa dominante di operare al di sopra della quota di mercato a essa assegnata, si realizza una segmentazione artificiale dei mercati, con una significativa riduzione del grado di concorrenza.

Resta da aggiungere che la spinta alla liberalizzazione non dovrebbe riguardare soltanto gli ambiti nazionali, ma estendersi anche, è fin troppo evidente, alle regolamentazioni gestite a livello locale. Da questo punto di vista, il riparto delle competenze tende a essere realizzato attraverso un ampio decentramento ricorrendo, tra l'altro, al principio della sussidiarietà, secondo il quale l'intervento pubblico viene deciso dal livello di governo più vicino agli interessi coinvolti, sempre che esso sia in grado di raggiungere efficacemente gli obiettivi perseguiti. L'esempio da seguire è quello dei rapporti tra Commissione europea e Stati membri. Entrambi sono vincolati al rispetto dei principi del Trattato, tra cui anche il mantenimento di un regime di concorrenza non falsata. Dal punto di vista dell'efficace applicazione del principio della sussidiarietà, in relazione alla liberalizzazione, sarebbe necessario definire con maggiore precisione l'ambito d'esercizio dei poteri locali di regolazione rispetto a quelli dello Stato.

Può addursi, in proposito, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sulla liberalizzazione della distribuzione commerciale che ha assegnato alle Regioni ampi poteri d'intervento in applicazione della normativa nazionale. Quest'ultima ha cercato di indirizzare gli interventi regionali in modo da limitare al perseguimento di specifici obiettivi di interesse generale le ipotesi di non accoglimento di una domanda di autorizzazione nel settore commerciale. Tuttavia, i vincoli imposti alle Regioni sono risultati assai meno stringenti di quanto ritenuto inizialmente e la pianificazione strutturale del mercato, che la legge nazionale intendeva superare, è stata riproposta negli interventi normativi di un gran numero di Regioni italiane. La regolamentazione della distribuzione commerciale in Italia, pur certamente in maniera meno penetrante di quanto avveniva in precedenza, continua a rimanere invadente, fossilizzando le strutture di mercato. Gli assetti regolamentari prevalenti indeboliscono le possibili reazioni concorrenziali e frenano l'imprenditorialità e l'innovazione. Nel lungo periodo, l'irrigidimento dei mercati determinerà danni ben maggiori di quelli prodotti da un'accresciuta e immediata flessibilità.

4. LA TUTELA DELLA CONCORRENZA NEGLI ALTRI SETTORI

Tutte le attività economiche sono soggette alla normativa anti-trust e, con il consolidarsi nel tempo delle istituzioni preposte alla tutela della concorrenza e del mercato, sempre più numerosi sono risultati i casi che hanno riguardato settori non caratterizzati dalla presenza, oggi o nel passato, di diritti speciali ed esclusivi. Il più accentuato rilievo assegnato dall'Autorità alle patologie dell'economia di mercato, ossia a quelle situazioni in cui imprese non beneficiarie di privilegi particolari restringono artificialmente il gioco della concorrenza, deriva anche da una maggiore consapevolezza del contenuto delle previsioni sostanziali della legge n. 287/90 da parte degli operatori economici, dei consumatori e delle associazioni che li rappresentano. La qualità delle denunce all'Autorità è sensibilmente migliorata nel corso del tempo e, a differenza di quanto avveniva in passato, i comportamenti che vengono sottoposti alla sua attenzione rientrano molto più frequentemente nell'ambito di applicazione della normativa antitrust.

Il ruolo delle associazioni di categoria

Fin dalla sua costituzione l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di numerose intese restrittive della concorrenza consolidate nell'ambito dell'associazione di categoria, con effetti vincolanti per le associate. In alcuni casi l'associazione è solo la sede presso cui le imprese si riuniscono; in altri casi l'Autorità ha individuato espressamente l'associazione di categoria come responsabile del coordinamento collusivo. Ciò non deve condurre a formulare un giudizio complessivamente negativo sul mondo associativo. Esso svolge un ruolo fondamentale nel ridurre i costi informativi delle imprese in materia di normative e di regolamentazioni specifiche, nel rappresentare all'esterno gli interessi della categoria e nel favorire la crescita anche qualitativa delle imprese. Sennonché la consuetudine degli incontri tra associati e la scarsa consapevolezza dell'importanza anche sociale della normativa antitrust determinano frequentemente un clima favorevole all'adozione di comportamenti collusivi, alla creazione di veri e propri cartelli, cioè a gravi violazioni della disciplina a tutela della concorrenza.

Già in passato l'Autorità era reiteratamente intervenuta nei confronti delle associazioni di categoria operanti nei settori più

diversi, tra cui quello del vetro, dell'esercizio di cinematografi e della produzione di dischi. Nell'anno appena trascorso le intese che hanno coinvolto associazioni rappresentative delle imprese hanno riguardato, oltre ai già ricordati casi della revisione contabile e della consulenza del lavoro, i settori farmaceutico, della produzione di caldaie a gas e della vendita dei diritti televisivi sportivi. Anche l'indagine conoscitiva sul settore bieticolo-saccarifero, conclusa nel luglio 1999, ha messo in luce l'azione penetrante delle associazioni volta a favorire il mantenimento nel mercato di un clima scarsamente concorrenziale, anche se non sono state individuate specifiche violazioni della normativa posta a tutela della concorrenza¹⁰.

A conclusione di una istruttoria avviata nei confronti di Farminindustria, l'associazione di categoria delle imprese farmaceutiche, l'Autorità ha accertato che l'associazione aveva realizzato un'intesa ad ampio spettro, volta a ridurre la concorrenza tra le imprese associate in occasione della partecipazione a gare di appalti da parte degli ospedali, nonché a ostacolare lo sviluppo del mercato dei farmaci generici che consentirebbe forti riduzioni di prezzo dei farmaci la cui protezione brevettuale sia scaduta¹¹. L'Autorità ritiene particolarmente importante la crescita del mercato dei farmaci generici perché contribuirebbe significativamente alla realizzazione di un contesto maggiormente concorrenziale, eliminando celermente le rendite originate dalla protezione brevettuale una volta scaduta. Le pratiche individuate da Farminindustria per ostacolare le imprese a produrre farmaci generici erano particolarmente efficaci: le imprese titolari di brevetti si impegnavano a concedere licenze per il loro sfruttamento pochi anni prima della scadenza del termine del brevetto, facendo partecipare le imprese licenziatarie ai vantaggi originati dall'esclusiva e rendendo così meno conveniente per loro l'adozione di strategie competitive particolarmente aggressive.

Nel settore delle caldaie a gas l'iniziativa dell'associazione di categoria, trasformatasi nel 1995 in un consorzio, è risultata decisiva per l'adozione e la realizzazione di pratiche di esclusione dei manutentori indipendenti dal mercato della manutenzione delle caldaie, con l'obiettivo di riservarlo alle società produttrici. Peraltro, tramite il rigido controllo del mercato della manutenzione e della sostituzione delle parti di ricambio, le imprese consorziate hanno significativamente ridotto la concorrenza nel mercato primario della

10. Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero, Supplemento n. 1 al Bollettino n. 29/1999.

11. Decisione Farminindustria-Codice di autoregolamentazione, Bollettino n. 49/1999.

vendita delle caldaie, favorendo l'adozione di un sistema di fedeltà alla marca ogni volta che fosse necessaria la sostituzione di una caldaia già installata. La gravità della lesione alla concorrenza individuata ha portato l'Autorità a infliggere alle principali imprese coinvolte sanzioni per oltre 13 miliardi di lire, in misura pari al 2,5 per cento del loro fatturato¹².

Se nei casi finora citati il ruolo collusivo delle associazioni di categoria traeva origine da un'indebita esorbitanza dei compiti a esse affidati, per la vendita dei diritti sportivi la principale ragione dell'intervento associativo - nel caso specifico si trattava della Lega nazionale calcio - risiedeva nella natura complementare dei servizi offerti dalle singole società sportive e negli elevati costi di transazione associati alla vendita di diritti sportivi da parte delle singole squadre. A conclusione di una istruttoria volta a verificare la validità delle giustificazioni alle restrizioni concorrenziali osservate, l'Autorità è pervenuta alla conclusione che non sempre può essere giustificata la vendita in blocco dei diritti sportivi da parte della Lega calcio. In particolare, per la vendita dei diritti di trasmissione delle *highlights*, cioè le principali azioni che hanno caratterizzato la giornata sportiva, il ricorso alla contrattazione centralizzata, tramite la Lega, ha la fondamentale funzione di consentire la stessa esistenza del prodotto che, in assenza della vendita centralizzata, non sarebbe possibile garantire. L'attività della Lega in quest'ambito è stata pertanto ritenuta non restrittiva della concorrenza. Diversa valutazione si impone per la vendita dei diritti relativi alle partite del campionato di calcio da trasmettere in forma criptata e alle partite della Coppa Italia da trasmettere in chiaro. In questi casi, non è stato rinvenuto alcun ostacolo alla vendita individuale dei diritti da parte delle singole squadre: pertanto l'attività della Lega, consistente nella vendita in blocco è stata considerata un'infrazione all'articolo 2 della legge n. 287/90. Tuttavia per la fase a eliminatoria diretta delle partite della Coppa Italia, l'Autorità ha ritenuto che la vendita centralizzata dei diritti sportivi realizzasse significativi benefici per i consumatori, autorizzandola, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, per un periodo di tre anni¹³.

Altre intese restrittive della concorrenza

Un altro importante strumento che favorisce la realizzazione degli accordi orizzontali tra imprese volti alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione dei mercati è costituito dai cosiddetti consorzi di qualità. Anche essi, come del resto le associazioni di categoria, svolgono un ruolo importante per la valorizzazione delle produzioni

nazionali. Tuttavia, come numerose volte l'Autorità ha già affermato, tutelare la qualità non deve condurre a restringere la concorrenza sul mercato e a rafforzare tramite pratiche collusive, piuttosto che la qualità, il potere di mercato delle imprese coinvolte. In numerosi settori, dall'agricoltura ai servizi professionali, è emersa la diffusa tendenza a utilizzare il condivisibile obiettivo del miglioramento qualitativo delle produzioni per introdurre vincoli ai comportamenti d'impresa non giustificati e diretti non a tutelare la qualità a vantaggio dei consumatori, ma a fissare prezzi e tetti produttivi. L'Autorità è attenta a ostacolare la diffusione di questi comportamenti devianti. I suoi interventi non devono assolutamente essere interpretati come una censura in relazione alla stessa esistenza di associazioni d'impresa volte a garantire la qualità dei beni e dei servizi offerti. Semmai sono volti a evitare che, nella consuetudine degli incontri e delle riunioni, gli obiettivi perseguiti subiscano deviazioni, sì da celare, dietro la sigla della tutela della qualità, la costituzione di veri e propri cartelli.

Alla fine del 1998 l'Autorità aveva avviato una istruttoria per accertare la natura anticoncorrenziale dell'attività del Consorzio Qualità Veneta Asfalti, al quale aderiscono numerosi produttori di conglomerato bituminoso operanti in diverse province del Veneto. L'istruttoria, conclusa nella metà del 1999¹², ha messo in luce un articolato e cogente meccanismo di ripartizione del mercato, nonché di fissazione di prezzi minimi. E' risultato che le imprese hanno sostanzialmente rispettato le indicazioni di quantità e di prezzo del consorzio. Per la particolare gravità della lesione alla concorrenza, l'Autorità ha inflitto una sanzione complessiva di oltre 4 miliardi.

A differenza di quanto avviene nei mercati delle materie prime caratterizzati da produzioni sufficientemente omogenee, nel settore dei beni di consumo, dove le imprese cercano spazi di mercato tramite la differenziazione del prodotto, gli accordi collusivi non riguardano tutte le caratteristiche rispetto alle quali le imprese si fanno concorrenza: ciò equivarrebbe a irrigidire il mercato, ostacolando l'innovazione e riducendo i profitti complessivi. Pertanto, in questi settori le imprese trovano terreno fertile per collusioni nell'individuazione di ambiti e mercati in cui la restrizione della concorrenza è profittevole per tutti. L'Autorità ritiene che queste tipologie di accordi debbano essere valutate con la medesima severità dei cartelli orizzontali perché, come questi, consentono alle imprese di fissare prezzi ben più elevati di quelli concorrenziali, con svantaggi significativi per i consumatori. Nel marzo

12. Decisione *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*, Bollettino n. 16/1999.

13. Decisione *Vendita diritti televisivi*,

Bollettino n. 26/1999.

14. Decisione *Consorzio Qualità Veneta Asfalti*, Bollettino n. 26/1999.

2000 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti dei principali produttori di latte artificiale, riscontrando che essi si erano accordati per coordinare, in violazione della legge n. 287/90, le rispettive politiche commerciali e distributive. In particolare le imprese si erano reciprocamente impegnate a utilizzare esclusivamente le farmacie come canale distributivo per il latte artificiale. L'intesa, precludendo agli operatori della grande distribuzione la possibilità di accedere al mercato della commercializzazione del latte di partenza e dei latti speciali, ha arrecato grave pregiudizio alle possibilità di scelta dei consumatori costretti ad acquistare il prodotto a prezzi sensibilmente maggiorati. In considerazione della gravità e della durata dell'intesa l'Autorità ha inflitto alle imprese responsabili una sanzione di quasi 6 miliardi di lire, pari al 3 per cento dei fatturati rilevanti¹⁵.

Gli altri casi di abuso di posizione dominante

L'articolo 3 della legge n. 287/90, così come l'articolo 82 del Trattato, vieta l'abuso di posizione dominante. Al riguardo l'articolo 3, riprendendo le analoghe previsioni dell'articolo 82, elenca a titolo esemplificativo una serie di comportamenti potenzialmente abusivi e che possono essere ricondotti alle due ipotesi dello sfruttamento e dell'impedimento. Mentre l'abuso da sfruttamento si esplica nell'esercizio di un eccessivo potere di mercato, tale da condurre l'impresa in posizione dominante a praticare condizioni di vendita particolarmente gravose, l'abuso che si concreta nell'impedimento si esplica con strategie di impresa volte a ostacolare l'ingresso o la permanenza sul mercato di altri operatori. La prima ipotesi di abuso produce i suoi effetti negativi direttamente sui clienti dell'impresa in posizione dominante, l'impedimento è rivolto in primo luogo ai suoi concorrenti. In ogni caso le previsioni in materia di abuso sono caratterizzate dalla peculiarità che la norma sanziona comportamenti che sono vietati soltanto qualora siano posti in essere da un'impresa in posizione dominante, mentre sono leciti nell'ambito di un mercato concorrenziale. Ciò ha condotto la Corte di Giustizia delle Comunità europee a concludere che sull'impresa in posizione dominante grava una speciale responsabilità, a differenza delle altre imprese; posizione che le impone obblighi e vincoli dai quali sono esenti le altre imprese. Tuttavia, la difficoltà principale sta nel riuscire a distinguere i comportamenti effettivamente consentiti a un'impresa in posizione dominante da quelli a essa preclusi. Avvertendo la complessità della problematica, l'Autorità è sempre stata molto attenta a reprimere gli abusi delle imprese dominanti soltanto allorché si sono accertati comportamenti effettivamente anticoncorrenziali.

Nel corso degli anni l'Autorità ha ripetutamente affrontato casi di abuso di posizione dominante, censurando soprattutto i comportamenti delle imprese volti a ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti sui mercati. I casi conclusi non hanno riguardato soltanto i comportamenti abusivi delle imprese che risultavano dominanti in ragione della titolarità di diritti speciali ed esclusivi. Già nel caso Tekal del 1995 l'Autorità aveva considerato abusivi i comportamenti di Italcementi volti a ostacolare in Sardegna l'ingresso di cemento importato più a buon mercato¹⁶. L'anno successivo l'Autorità ha accertato come abusive le pratiche di Alitalia che imponevano ai nuovi entranti sulle tratte aeree nazionali continui oneri di aggiustamento, a nuovi orari di volo, costringendoli in alcuni casi a uscire dal mercato¹⁷. Più recentemente l'Autorità ha stabilito che Coca Cola e due dei suoi imbottiglieri, le società Socib e Sosib, hanno abusato della loro posizione dominante fidelizzando i grossisti di bevande, tramite clausole contrattuali di sconto particolarmente favorevoli, nel tentativo di espellere dal mercato il principale concorrente, Pepsi Cola. E' stato infatti accertato che gli sconti non erano giustificati da condizioni obiettive, bensì erano mirati ad attrarre la sola clientela di Pepsi Cola, integrando pertanto il profilo abusivo di sconti selettivi. Un ulteriore profilo abusivo è rappresentato dai contratti stipulati con la grande distribuzione organizzata allorché Coca Cola ha imposto, in virtù della sua forza di mercato, l'occupazione di spazi all'interno dei punti vendita allo scopo di ostacolare la presenza dei concorrenti. Per tutti questi comportamenti abusivi, considerati particolarmente gravi dall'Autorità, in quanto volti a ridurre sensibilmente la gamma dei prodotti offerti al consumatore finale, a Coca Cola e alle due imprese di imbottigliamento è stata inflitta una sanzione complessiva di 31,4 miliardi di lire, pari al 3 per cento del fatturato di Coca Cola e all'1 per cento di quello degli imbottiglieri¹⁸.

Le operazioni di concentrazione

Il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione è volto a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da restringere la concorrenza in modo sostanziale e durevole. La legge n. 287/90 impone alle imprese che si concentrano

15. Decisione *Latte artificiale per neonati*, Bollettino n. 9/2000.

16. Decisione *Tekal-Italcementi*, Bollettino n. 6/1995.

17. Decisione *Associazione Consumatori*

Utenti-Alitalia, Bollettino n. 45/1996.

18. Decisione *PepsiCo Foods and Beverages/IBG Sud-Coca Cola Italia*, Bollettino n. 49/1999.

un obbligo di notifica preventiva dell'operazione al raggiungimento di una predefinita soglia di fatturato. L'Autorità, pertanto, è chiamata a valutare tutte le operazioni notificate, la maggior parte delle quali tuttavia non dà origine ad alcun problema concorrenziale. Essendo le imprese obbligate alla notifica, ne consegue che solo raramente vengono presentate alla valutazione dell'Autorità operazioni chiaramente da vietare. Per queste ragioni in Italia, così come in tutti i paesi che hanno adottato un sistema di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, il numero di procedimenti istruttori aperti per verificare se l'operazione conduce alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante è strutturalmente modesto. Ciò non significa affatto che il controllo preventivo sia inutile: in sua assenza, infatti, è da presumere che le imprese realizzerebbero un numero ben più elevato di operazioni da vietare. Una volta che l'operazione fosse realizzata, traducendosi la concentrazione in una modifica della stessa struttura delle aziende interessate, sarebbe praticamente impossibile imporre la ricostituzione della situazione concorrenziale preesistente all'operazione stessa.

Il legislatore ha introdotto il divieto di realizzare operazioni di concentrazione che costituiscono o rafforzano una posizione dominante al fine di ostacolare la creazione in capo a una o più imprese di un potere di mercato durevole e significativo. L'obiettivo del legislatore non è quello di ostacolare la semplice crescita delle dimensioni aziendali o la realizzazione di un eccessivo potere economico e finanziario, bensì quello di impedire che, nei mercati in cui l'impresa dominante opera, si creino condizioni strutturali dannose per l'evoluzione concorrenziale e, in ultima analisi, negative per lo sviluppo economico del Paese. Ciò implica che qualsiasi operazione di concentrazione notificata, indipendentemente dalla sua dimensione, può condurre alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante. Per questo motivo ogni operazione viene valutata in relazione all'impatto da essa esercitato sul mercato rilevante. Naturalmente più ampio è il mercato, maggiori saranno le dimensioni aziendali necessarie affinché l'operazione desti preoccupazione ai fini della tutela della concorrenza. La divisione del lavoro esistente a livello europeo, peraltro, assegna alla Commissione europea il compito di valutare le operazioni di concentrazione che producono i loro effetti su una pluralità di mercati nazionali e che sono realizzate da imprese con un fatturato superiore a una soglia prefissata.

Nel periodo compreso tra il 1° aprile 1999 e il 31 marzo 2000, l'Autorità ha esaminato più di 300 operazioni di concentrazione, ma ha avviato procedimenti istruttori solamente in merito a cinque operazioni, un numero peraltro più elevato rispetto alla maggior parte degli anni precedenti.

In un procedimento concluso nell'aprile 1999, l'Autorità aveva esaminato le ripercussioni sui mercati italiani di un'operazione di concentrazione tra Coca Cola e Cadbury Schweppes. L'istruttoria aveva consentito di accertare che il già notevole potere di mercato dell'acquirente si sarebbe ulteriormente rafforzato con l'aggiunta dei marchi della Schweppes, particolarmente importanti per il canale del consumo fuori casa. Successivamente ai rilievi mossi dall'Autorità, la notificazione dell'operazione è stata ritirata¹⁹.

Nel luglio 1999, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio relativo all'acquisizione da parte di Parmalat della società Eurolat, alla quale erano state conferite tutte le attività della società Cirio relative al settore del latte²⁰. Questa operazione si iscrive in un processo di progressivo consolidamento del settore del latte che, con la fine dei controlli amministrativi prima e con il ridimensionamento del ruolo delle società municipalizzate poi, è ormai guidato da logiche di mercato. Nel dispiegarsi di questo processo, l'Autorità è intervenuta in più occasioni per evitare che si creassero o rafforzassero posizioni dominanti. Il caso esaminato nel corso del 1999 è sicuramente il più importante perché ha visto coinvolti due dei tre principali operatori del settore. Venendo incontro ai rilievi dell'Autorità, Parmalat si è impegnata a dismettere sei marchi di latte e quattro stabilimenti produttivi e a ritirare temporaneamente il proprio marchio dal mercato del latte fresco del Lazio, area nella quale l'impatto della concentrazione sarebbe stato di particolare rilievo.

Il settore finanziario-assicurativo è stato interessato da rilevanti processi concentrativi che, per le specifiche problematiche concorrenziali, hanno visto l'intervento di più organismi di controllo. L'acquisizione dell'INA da parte delle Generali rientrava nell'ambito di applicazione del regolamento comunitario n. 4064/89 ed è passata, quindi, al vaglio della Commissione europea che l'ha autorizzata subordinatamente all'introduzione di alcune misure correttive. La concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana è stata valutata da Banca d'Italia per quanto attiene ai tipici mercati bancari della raccolta e dell'impiego dei fondi e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per quanto riguarda il *factoring* e i mercati finanziari del risparmio gestito. I due procedimenti sono stati portati avanti in uno spirito di profonda collaborazione istituzionale, come peraltro previsto dalla legge n. 287/90. Nel merito, la concentrazione bancaria, come inizialmente prospettata, determinava una rilevante compressione della concorrenza nei servizi sia ban-

19. Decisione *The Coca Cola-Cadbury Schweppes*, Bollettino n. 13-14/1999.

20. Decisione *Parmalat-Eurolat*, Bollettino n. 29-30/1999.

cari sia finanziari in alcune aree geografiche del paese. La proposta di alienare 45 sportelli bancari, avanzata dalle parti in seguito ai rilievi emersi nel corso delle due istruttorie, ha fatto venire meno tali preoccupazioni e le due istruttorie si sono quindi concluse con il via libera all'operazione²¹.

Nel gennaio 2000 si è concluso un procedimento istruttorio volto ad accertare la compatibilità con la normativa posta a tutela della concorrenza dell'acquisizione della società Agra da parte di Novartis. L'attenzione dell'Autorità si è rivolta al mercato delle sementi di barbabietola, nel quale entrambe le società sono operatori di rilievo. L'istruttoria è giunta alla conclusione che l'operazione avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante sia per la quota congiunta di mercato delle due società interessate, sia per il legame partecipativo di minoranza che avrebbe legato la società acquisita ad Eridania, che produce oltre la metà dello zucchero da barbabietola commercializzato in Italia. L'operazione è stata poi approvata in seguito all'impegno assunto da Novartis di dismettere la società Aurora, cui fa capo una non trascurabile quota del mercato delle sementi, e all'impegno di Eridania di alienare la partecipazione di minoranza in Agra²².

Con un procedimento istruttorio conclusosi nel febbraio 2000²³, l'Autorità ha stabilito che l'acquisizione del controllo della società Autostrade da parte delle Edizioni Holding, nelle modalità originariamente prospettate, avrebbe comportato un rafforzamento della posizione dominante che Autogrill, società del gruppo Edizioni Holding, già detiene sul mercato della ristorazione autostradale grazie a una quota di mercato di circa l'80 per cento. A seguito della concentrazione, Edizioni Holding avrebbe infatti potuto aumentare agevolmente la presenza sulla ristorazione autostradale semplicemente non rinnovando le concessioni in scadenza dei punti di ristoro o, diversamente, traendo vantaggio da una indubbia posizione di privilegio qualora tali concessioni fossero state riattribuite ricorrendo a procedure di gara. L'operazione è stata infine autorizzata assoggettandola ad alcune condizioni. In particolare, la società Autostrade non dovrà assumere direttamente la fornitura del servizio di ristoro e dovrà, in ogni caso, attribuire le concessioni, che via via si renderanno disponibili, tramite meccanismi di asta gestiti da soggetti terzi indipendenti. Infine, Autogrill non potrà in alcun caso incrementare la quota di punti di ristoro autostradale da essa attualmente gestiti e pari al 72 per cento del totale.

5. LA TUTELA DALLA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

La repressione della pubblicità ingannevole realizza una forma di tutela diretta dei consumatori da quei messaggi pubblicitari che inducano o possano indurre in errore i destinatari e che, a causa del loro carattere decettivo, possano pregiudicarne il comportamento economico ovvero che, per questo motivo, ledano o possano ledere un concorrente. Lo scopo direttamente perseguito dalle norme (decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74) è la protezione del consumatore, in quanto acquirente dei beni e servizi presenti sul mercato, considerato la parte più debole a fronte del dispiegamento, a opera delle imprese, di mezzi e risorse molto consistenti nel settore pubblicitario al punto da forzare la formazione dei convincimenti dei singoli. Si tratta di una protezione più solida rispetto a quella che può trarsi dalle norme del codice civile in materia di concorrenza sleale (articolo 2598 c.c.), atteso che l'attivazione delle sanzioni ivi previste è essenzialmente subordinata all'iniziativa delle imprese concorrenti.

Di recente il legislatore ha attribuito all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'ulteriore competenza a giudicare anche sulle controversie in materia di pubblicità comparativa (decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, di recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria 97/55/CE, che costituisce un aggiornamento della precedente direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole). Vengono precisate le condizioni cui è subordinata la liceità della comparazione per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti dal confronto.

Da un lato, infatti, la comparazione pubblicitaria offre alle imprese uno strumento per differenziare i propri prodotti e specificare le loro caratteristiche distintive in modo da attirare più efficacemente l'interesse dei consumatori; dall'altro, essa realizza l'interesse dei consumatori a essere informati oggettivamente sulle caratteristiche dei beni e servizi presenti sul mercato. Si tratta di un'evoluzione molto importante per un ordinamento che, tendenzialmente, appariva, fino al recente passato, orientato a reprimere la pubblicità comparativa quale atto di concorrenza sleale e solo su iniziativa del concorrente.

21. Decisione *Banca Intesa-Banca Commerciale Italiana*, Bollettino n. 48/1999.
22. Decisione *Novartis Seeds-Agra Società del Seme*, Bollettino n. 3/2000.

23. Decisione *Edizioni Holding-Autostrade/Concessione e costruzioni autostrade*, Bollettino n. 9/2000.

Nell'espletamento dell'attività di controllo e repressione della pubblicità ingannevole nel corso del 1999 è stata accertata l'ingannevolezza di 275 messaggi pubblicitari. E' possibile individuare alcune tematiche rilevanti, collegate a settori e ad ambiti particolarmente interessati da fenomeni diffusi di pubblicità ingannevole: le telecomunicazioni, il credito al consumo, i cosmetici, l'attività di formazione. Si tratta di attività caratterizzate dalla massiccia incidenza della pubblicità al fine di indirizzare le scelte dei consumatori, influenzandone le determinazioni, con comunicazioni sostanzialmente ingannevoli. Come peraltro nell'attività di tutela della concorrenza, le decisioni dell'Autorità hanno una portata che trascende la soluzione del singolo caso analizzato, per fungere da guida e indirizzo dei comportamenti pubblicitari di tutte le imprese.

Nelle telecomunicazioni si è rafforzata la tendenza, già registrata lo scorso anno, a un susseguirsi di nuove proposte commerciali che si sono tradotte in numerose campagne pubblicitarie. In più occasioni le richieste di intervento indirizzate all'Autorità hanno avuto a oggetto le modalità di prospettazione del prezzo dei servizi di telefonia. A tale riguardo l'Autorità ha auspicato che nella presentazione di un elemento così cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, qual è il prezzo, tutte le informazioni rilevanti fossero di immediata percezione. Tale auspicio è scaturito dalla considerazione che l'indicazione del costo al minuto delle chiamate effettuate avvalendosi dei servizi pubblicizzati non risultava perfettamente trasparente, né la macchinosità del calcolo necessario per stimare l'effettivo ammontare del costo della telefonata poteva essere imputata in via esclusiva alla complessità della tariffazione, atteso che determinate modalità di prospettazione del costo rispondevano soltanto a una strategia di marketing delle imprese.

Nella scomposizione merceologica dei procedimenti istruiti dall'Autorità si rileva una posizione di assoluta preminenza dei casi relativi ai messaggi sul credito al consumo. In tale ambito, l'Autorità ha ritenuto che affermazioni quali "tasso zero", "zero interessi" e "zero spese apertura pratica", "zero assoluto" ed espressioni similari siano ingannevoli non solo quando esse non siano veritiere in assoluto, ma anche in assenza di ulteriori, pur succinte, indicazioni riguardanti le effettive caratteristiche e le specifiche condizioni dei prospettati finanziamenti. Tali omissioni si concretizzano talvolta nella mancata indicazione che l'offerta "a tasso zero" è applicabile limitatamente a specifici beni o servizi, ovvero nell'accollo dei costi amministrativi al cliente e discrezionalmente determinati dalla società interessata: trattasi di profili che rivestono un notevole rilievo per i consumatori interessati all'iniziativa commerciale pubblicizzata, considerato che, nella decisione di ricorrere a tali forme di finanziamento, i costi per interessi e amministrativi incidono con portata determinante.