

durevole della concorrenza sui mercati interessati. Infatti, la dismissione della partecipazione azionaria di Agra in Aurora avrebbe ridotto notevolmente la quota di mercato raggiunta da Novartis, la quale diverrebbe pari al 31,7% nel mercato della commercializzazione e al 35,7% nel mercato della produzione di sementi di barbabietola, riducendo tra l'altro significativamente la distanza tra l'impresa e i principali concorrenti. Inoltre, l'uscita di Eridania dal capitale sociale di Agra avrebbe rimosso uno dei maggiori ostacoli all'espansione di concorrenti privi di legami con gli acquirenti di sementi. Pertanto, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, condizionatamente al pieno rispetto degli impegni assunti.

The Coca Cola-Cadbury Schweppes

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha concluso, con un non luogo a provvedere, un'istruttoria avviata nei confronti della società The Coca Cola Company in relazione all'acquisizione da parte di quest'ultima dei marchi Schweppes e Canada Dry di proprietà di Cadbury Schweppes Plc. L'operazione, in quanto comportava l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva, poiché il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie fissate dalla legge.

L'operazione comunicata si inseriva nell'ambito di un'operazione di dimensione mondiale volta all'acquisizione da parte di Coca Cola della quasi totalità dei marchi di bevande di cui Cadbury Schweppes era titolare al di fuori degli Stati Uniti, della Francia e del Sudafrica e dei relativi diritti di proprietà industriale e intellettuale, nonché degli stabilimenti di produzione di concentrati situati al di fuori di tali paesi. Parte integrante dell'accordo era un patto di non concorrenza in forza del quale Cadbury Schweppes si impegnavà ad astenersi, per un periodo di quattro anni, dall'attività di produzione, distribuzione e vendita in Italia di concentrati, essenze, basi di bevande e sciroppi per la produzione di bibite analcoliche gassate, nonché da quella di acqua minerale, acqua imbottigliata e simili prodotti a base di acqua.

L'Autorità aveva avviato l'istruttoria in merito alla concentrazione rilevando che in Italia, per effetto dell'operazione comunicata, Coca Cola, già leader nel settore delle bibite analcoliche gassate, si sarebbe

14. Si veda nel prosieguo la sintesi dell'indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero.

trovata a detenere un portafoglio di prodotti comprendente i principali marchi di tutti i segmenti più importanti di bevande analcoliche gassate e in tutti i canali distributivi (distribuzione moderna, distribuzione al dettaglio e canale *horeca*). Di particolare rilievo apparivano gli effetti dell'operazione con riferimento al canale *horeca*. Quest'ultimo, infatti, pur veicolando meno della metà dei consumi di bevande analcoliche gassate, rappresenta un ambito decisivo del confronto competitivo tra i produttori, poiché è qui che si acquisiscono le abitudini di consumo e che gli investimenti pubblicitari esplicano i maggiori effetti in termini di notorietà del marchio. Stante la tendenza dei punti vendita *horeca* a offrire un assortimento di bibite ampio ma poco profondo, che conduce spesso gli esercenti a tenere soltanto i marchi leader dei vari gusti, l'inclusione di Schweppes nel portafoglio Coca Cola avrebbe potuto disincentivare il ricorso da parte dei clienti ad altri produttori, riducendo in prospettiva la presenza di questi ultimi sul mercato.

Nel corso dell'istruttoria le parti hanno ritirato la comunicazione dell'operazione di concentrazione, avendo le medesime escluso dal contratto originariamente stipulato l'acquisizione dei marchi e delle attività di produzione dei concentrati nel territorio italiano. L'Autorità pertanto, ritenuto che l'operazione di concentrazione in esame fosse stata modificata in modo da non produrre effetti sul territorio nazionale, ha deliberato che non vi era luogo a provvedere.

Nutricia Belgie-Milupa

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Nutricia Belgie per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Oggetto del procedimento era l'acquisizione, avvenuta nel settembre 1995, da parte di Nutricia Belgie Nv, appartenente al gruppo facente capo alla Royal Numico Nv, del controllo esclusivo della società Milupa Spa. Entrambe le imprese operano nel settore della produzione e commercializzazione di prodotti per l'infanzia.

L'Autorità, considerata anche la circostanza che la società Nutricia Belgie Nv non ha provveduto nemmeno tardivamente a notificare l'operazione di concentrazione, ha irrogato a quest'ultima una sanzione amministrativa per la violazione accertata nella misura di 103 milioni di lire, pari allo 0,07% del fatturato realizzato in Italia dal gruppo Royal Numico nel 1998.

Segnalazione relativa alle norme sulle denominazioni di origine protette

Nel luglio 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al

Governo una segnalazione relativa a talune norme contenute nei disegni di legge recanti “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999” (A.S. 4057/XIII legislatura) e “Norme sulle denominazioni di origine protette e sulle attestazioni di specificità” (A.S. 3529/XIII legislatura) che sollevavano alcune questioni di compatibilità con la normativa comunitaria di settore e con la disciplina a tutela della concorrenza.

L’articolo 12, comma 16, lettera d) del primo disegno di legge prevedeva che fossero i consorzi a effettuare l’apposizione di marchi registrati o di contrassegni costitutivi della Denominazione di Origine Protetta (DOP), Indicazione Geografica Protetta (IGP) o Attestazione di Specificità (AS) sulla base delle risultanze dei controlli effettuati dall’organismo di controllo. Al riguardo, l’Autorità ha rilevato come, ai sensi del Regolamento CEE n. 2081/92¹⁵, l’apposizione dei marchi o dei contrassegni costituisca la fase conclusiva del processo di controllo della rispondenza del prodotto ai requisiti indicati nel disciplinare. Pertanto, la norma verrebbe ad attribuire una fase del controllo a soggetti che non sono in possesso dei requisiti richiesti dall’articolo 10 del Regolamento comunitario citato. Tale scelta, oltre ad apparire in contrasto con la disciplina comunitaria, appare suscettibile di introdurre vincoli ingiustificati alla libertà imprenditoriale delle singole imprese, tali da determinare restrizioni dell’accesso al mercato.

Inoltre, l’Autorità ha sottolineato come le disposizioni contenute in entrambi i testi legislativi consentissero ai consorzi di tutela delle DOP, delle IGP e delle AS di stipulare accordi e di adottare delibere che prevedono una limitazione della produzione ai sensi dell’articolo 11 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, nonostante quest’ultimo abbia a oggetto gli accordi fra imprenditori agricoli e fra imprenditori agricoli e imprese, una categoria questa alla quale, sulla base della disciplina comunitaria in materia di organizzazioni e associazioni di imprenditori agricoli, i consorzi di tutela non possono ritenere di appartenere, in quanto la maggior parte di essi rappresenta in modo esclusivo o prevalente gli interessi delle imprese di trasformazione. Le norme in esame sarebbero così venute ad attribuire ai consorzi poteri che risultavano loro preclusi sulla base dei principi e delle regole stabiliti in ambito comunitario e della preesistente disciplina nazionale e che sarebbe-

15. 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 e alimentari, in GUCE L 208/1 del 24 luglio 1992.

ro stati volti a consentire agli stessi di esercitare compiti devoluti a organismi diversi. Pertanto, l'Autorità ha auspicato un riesame di entrambi i testi legislativi volto a eliminare le difformità con i principi generali di settore stabiliti a livello comunitario e con la normativa a tutela della concorrenza.

Nella legge n. 526/99, recante "Legge comunitaria per il 1999", i suggerimenti dell'Autorità in relazione all'apposizione di marchi e contrassegni sono stati parzialmente seguiti, mentre gli auspici di una modifica delle disposizioni relative ai soggetti che possono adottare delibere ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 173/98, non sono stati accolti. Al 31 marzo 2000 non è stata ancora adottata una normativa organica sulle denominazioni di origine protetta e sulle attestazioni di specificità dei prodotti.

Indagine conoscitiva nel settore bieticolo-saccarifero

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva di natura generale, avviata ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 287/90, diretta ad analizzare le principali caratteristiche del settore bieticolo-saccarifero dal punto di vista concorrenziale. Questo settore presenta numerose specificità di tipo strutturale, funzionale e normativo che lo differenziano notevolmente da tutte le altre filiere agro-industriali, rendendo particolarmente complessa sia la ricostruzione dei legami giuridici e operativi tra i diversi soggetti attivi nel settore, sia la valutazione delle dinamiche competitive in esso esistenti. Oggetto dell'indagine sono stati, in particolare, il mercato della produzione agricola della barbabietola, quello dello zucchero, principale prodotto ricavato dalla trasformazione industriale della barbabietola stessa, e quello della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, fattore produttivo di notevole importanza ai fini sia della resa agricola che di quella industriale.

Nel settore bieticolo-saccarifero si è riscontrato un esteso intervento pubblico, giustificato più da motivazioni di ordine storico e politico che da valutazioni di mercato. L'Unione europea, che rappresenta il primo esportatore mondiale di zucchero, produce infatti esclusivamente zucchero da barbabietola, nonostante la trasformazione della canna da zucchero rappresenti un processo di gran lunga più economico. Ciò appare confermato anche dalle restrizioni produttive che sono state imposte ai più stretti sostituti dello zucchero, e in particolare all'isoglucosio, prodotto ricavato dai cereali mediante un processo di trasformazione industriale dell'amido. Per assicurare la continuità e redditività della produzione dello zucchero, nel 1968 alle politiche nazionali relative al settore è stata sostituita un'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) la quale, coerente-

mente con l'impostazione della Politica Agricola Comune, garantisce ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi. Alla fissazione di un prezzo di sostegno garantito, le OCM dei prodotti agricoli, ivi compresa quella dello zucchero, accompagnano un sistema di tariffe e premi, rispettivamente all'importazione e all'esportazione, che sostanzialmente permettono di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale. Nel settore bieticolo-saccarifero è però previsto un limite quantitativo al sistema di garanzia, realizzato mediante la fissazione di un tetto produttivo ripartito pro-quota tra gli Stati membri. Le quote sono allocate a due livelli: a ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione di zucchero, suddivisa in quota base e quota di specializzazione, sulla quale grava una tassa di corresponsabilità più elevata; ogni Stato ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale. Quindi le società saccarifere ripartiscono le quote produttive tra i coltivatori, mediante la stipula dei cosiddetti contratti di coltivazione.

I contratti di coltivazione rappresentano il principale strumento di integrazione verticale tra agricoltura e industria, attraverso il quale quest'ultima si assicura l'approvvigionamento della materia prima e un utilizzo ottimale degli impianti attraverso la programmazione dei tempi di lavorazione, mentre la parte agricola si garantisce la preventiva certezza circa la collocazione delle bietole e il relativo prezzo. Inoltre, nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è diffusa la prassi di effettuare, in un dato periodo dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole che sfocia nella conclusione del cosiddetto accordo interprofessionale. Quest'ultimo disciplina di fatto tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticolo-saccarifera. Esso contiene, tra l'altro, disposizioni sulle modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione, sul periodo e lo scaglionamento delle consegne di barbabietole agli zuccherifici, sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbabietola, sulla modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sull'eventuale restituzione delle polpe e sulle modalità di approvvigionamento del seme. Infine, l'accordo istituisce, definendone composizione e funzioni, alcuni organismi interprofessionali di supporto all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero, costituiti in forma paritetica da associazioni bieticole e zuccherifici. Tra di essi, assumono particolare rilievo la Commissione Tecnica Nazionale, preposta a definire le proprietà e l'adattabilità al terreno delle diverse varietà commerciali di seme di barbabietola, e il Centro di Interesse Economico Bieticolo

Saccarifero (CIEBS), il quale stabilisce, sulla base della lista fornita dalla Commissione Tecnica, la composizione di varietà e quantità di seme più indicata per ciascun comprensorio di produzione, il numero e la localizzazione dei punti di distribuzione del seme, il prezzo di vendita al quale il seme deve essere venduto dal distributore al coltivatore.

In virtù di tale regolamentazione estremamente pervasiva, i meccanismi concorrenziali nel settore bieticolo-saccarifero appaiono caratterizzati da ridottissimi margini di autonomia imprenditoriale e scarsi incentivi all'efficienza. L'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera nell'Unione europea e il modo in cui le risorse sono allocate, sia tra gli Stati membri che all'interno di essi, sono il risultato di precise scelte politiche e regolamentari, piuttosto che derivare da una normale dinamica di mercato. In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati. Tuttavia, ciò che appare del tutto anomalo è che un regime normativo fondamentalmente concepito per sostenere il comparto agricolo produca invece i suoi effetti più rilevanti nel settore industriale a esso collegato, distorcendone le dinamiche competitive e creando forti inefficienze allocative.

Dall'indagine effettuata sono emersi specifiche caratteristiche organizzative del settore e alcuni comportamenti degli operatori non espressamente previsti dalla regolamentazione che potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema. Sotto il profilo delle modalità con cui disciplinare le relazioni verticali tra gli operatori, il modello prevalente in Italia prevede l'utilizzo di alcune sedi stabili di contrattazione e di coordinamento tra l'insieme delle imprese saccarifere presenti nel settore e, data la frammentazione della struttura del sistema bieticolo, l'insieme delle organizzazioni rappresentative dei bieticoltori. Ciò ha determinato tre effetti prevalenti sulle dinamiche competitive nei mercati interessati: in primo luogo, un'uniformazione completa delle condizioni di acquisto per le imprese saccarifere e, quindi, l'eliminazione di un'ulteriore variabile attraverso la quale può manifestarsi il gioco della concorrenza; in secondo luogo, la necessità di creare e mantenere un apparato di rappresentanza degli agricoltori permanente e articolato sul territorio, che ha sviluppato nel tempo interessi e obiettivi propri e ulteriori rispetto a quelli statuari; infine, una certa commistione di interessi tra le organizzazioni bieticole, che consentono agli zuccherifici di gestire meglio la conflittualità con gli agricoltori, e le industrie saccarifere, che fungono da esattori

della quota associativa delle organizzazioni. Un modello di relazione verticale alternativo a quello attuale e ugualmente compatibile con la regolamentazione comunitaria di settore potrebbe basarsi sulla stipulazione di accordi interprofessionali singoli, cioè siglati da ciascuno zuccherificio con i propri fornitori, o con le organizzazioni rappresentative degli stessi. Tale ipotesi ridurrebbe le occasioni di coordinamento tra le società saccarifere e innescerebbe probabilmente un incentivo a una qualche forma di concorrenza fra le stesse. Contestualmente, gli agricoltori sarebbero costretti a esprimere una propria rappresentanza a livello locale, maggiormente legata alle realtà produttive territoriali, rendendo più immediato il collegamento tra l'attività svolta dall'apparato di rappresentanza e gli interessi degli agricoltori rappresentati.

Dall'indagine conoscitiva è emerso inoltre come l'istituzione, attuata mediante l'accordo interprofessionale, di una rigida regolamentazione del mercato del seme non possa essere ricondotta alle previsioni normative comunitarie e nazionali, come peraltro dimostrato anche dalla circostanza che in molti altri paesi europei gli accordi interprofessionali non contengono disposizioni in merito alle modalità di fornitura del seme. Sul mercato della distribuzione delle sementi, secondo quanto stabilito dalle associazioni bieticole e dalle imprese saccarifere in sede di accordo interprofessionale, possono operare soltanto distributori autorizzati dalle associazioni e/o dagli zuccherifici, applicando prezzi e condizioni di cessione uniformi e concordati in sede interprofessionale. Gli zuccherifici e le associazioni sono inoltre gli unici soggetti autorizzati ad acquistare il seme direttamente dalle imprese sementiere, per poi rivenderlo, anche in questo caso a condizioni prestabilite, ai distributori autorizzati. Gli effetti distorsivi della concorrenza di tale meccanismo si producono sia sul mercato della produzione del seme, sia sul mercato della distribuzione del seme. Sul primo mercato, zuccherifici e associazioni si presentano come unici acquirenti, determinando un indebolimento del potere contrattuale delle imprese sementiere e una situazione di vantaggio concorrenziale per le imprese sementiere collegate agli acquirenti stessi; sul secondo mercato, sono sempre gli zuccherifici e le associazioni gli unici operatori presenti, sia pure attraverso i propri distributori autorizzati. Tali operatori, concordando in sede interprofessionale i prezzi e le condizioni di cessione al coltivatore, si comportano di fatto come se fossero un'unica entità economica.

L'accentramento degli acquisti di sementi in capo ad associazioni e zuccherifici comporta, in primo luogo, una riduzione della libertà imprenditoriale degli agricoltori, costretti a demandare all'e-

sterno il compito di scegliere e di acquistare il proprio principale fattore di produzione; in secondo luogo, una scarsa trasparenza dei meccanismi di formazione del prezzo; infine, una notevole difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti. Tale meccanismo non appare giustificato dall'esigenza di salvaguardare la qualità del prodotto finale, evitando che vengano utilizzate partite di seme non controllate e non provviste dei requisiti qualitativi minimi necessari alla produzione. Per garantire un adeguato livello qualitativo delle sementi utilizzate basterebbe implementare un efficace sistema di certificazione dell'origine e delle varietà di seme venduto da parte dei distributori.

PRODOTTI PETROLIFERI

Evoluzione della normativa nel settore della distribuzione dei carburanti per autotrazione e attività di segnalazione dell'Autorità

Il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione si caratterizza per essere un oligopolio fortemente concentrato, in cui le prime due imprese detengono oltre il 60% delle vendite di carburanti, e in cui le quote di mercato si contraddistinguono per una elevata stabilità nel tempo.

Sono trascorsi ormai due anni dall'adozione del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32¹⁶, che ha introdotto importanti modifiche nella disciplina del settore. La finalità del decreto era di pervenire a una razionalizzazione della rete distributiva, caratterizzata da un numero elevato di impianti inefficienti (in termini di erogato medio) rispetto ai principali paesi europei, e di creare le condizioni, anche sulla spinta di numerosi interventi dell'Autorità in tal senso¹⁷, per cui le imprese potessero trasferire sui prezzi finali gli eventuali guadagni di efficienza ottenuti sulle proprie reti distributive.

Rispetto alle finalità, il decreto legislativo n. 32/98 non ha sortito gli effetti desiderati. La rete di distribuzione, sebbene si sia ridotta a circa 25.000 punti vendita da 28.000, presenta ancora livelli di erogato ben al di sotto della media europea; permangono inoltre una scarsa presenza di impianti *self service* a pagamento posticipato (*post pay*) e una bassa diffusione dell'attività "*non oil*" presso i punti di vendita. Con riferimento alla concorrenza di prezzo tra le imprese petrolifere presenti nella distribuzione in rete, ancorché a partire dal 1997 si siano osservate alcune campagne promozionali sui prezzi, sia pure di durata limitata, si rileva a tutt'oggi una pressoché totale uguaglianza nei livelli e nella tempistica delle variazioni dei prezzi consigliati delle società ai propri gestori, come se tutti i partecipanti al mercato reagissero agli stimoli esterni esogeni, in particolare alle variazioni nel prezzo delle materie prime e del cambio euro dollaro,

senza differenziarsi in relazione agli specifici livelli di efficienza delle proprie reti.

La principale modifica normativa apportata dal decreto legislativo n. 32/98 riguarda il fatto che l'attività di installazione ed esercizio di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione, in precedenza subordinata al rilascio di una concessione amministrativa, è stata dichiarata libera. Il decreto, tuttavia, fissava al 31 dicembre 1999 la data a partire dalla quale sarebbe entrato pienamente in vigore un regime autorizzatorio senza limiti sostanziali all'apertura dei nuovi impianti. Sino a quella data, infatti, l'autorizzazione per l'installazione di un nuovo impianto o il trasferimento di un impianto in esercizio sarebbe stata subordinata alla chiusura di almeno tre impianti preesistenti (o di due impianti nel caso di erogato non inferiore a 1.800 kilolitri). La *ratio* di questa norma era di garantire che durante la fase transitoria le società procedessero alla chiusura di almeno settemila impianti (articolo 7 del decreto legislativo n. 32/98), installandone di nuovi sulla base di criteri, requisiti e caratteristiche delle aree da utilizzare individuati dai Comuni interessati.

Nei fatti, il fallimento del processo di ristrutturazione delineato dal decreto è anche addebitabile alle inadempienze e le lentezze dei Comuni a individuare le aree e gli strumenti urbanistici necessari all'installazione dei nuovi impianti. Per porre rimedio a ciò si è reso necessario un nuovo intervento normativo, nella forma del decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346¹⁸. Tale normativa, se da un lato ha semplificato le procedure di autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di distribuzione tramite un meccanismo di "silenzio assenso" degli enti locali preposti¹⁹, dall'altro, ha prorogato ulteriormente dal 31 dicembre 1999 al 30 giugno 2001 la fase tran-

16. Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, recante "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59".

17. Cfr. gli interventi di segnalazione: DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 7 luglio 1993, Bollettino n. 14/1993; PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE, del 20 maggio 1994, Bollettino n. 19/1994 e del 17 marzo 1997, Bollettino n. 11/1997; RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI, del 22 dicembre 1997, Bollettino n. 51/1997 e l'indagine conoscitiva sui PREZZI DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE del novembre 1996.

18. Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346, recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32,

concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

19. In dettaglio, il decreto legislativo n. 346/99 concede agli enti locali interessati centoventi giorni per effettuare i loro adempimenti amministrativi. Trascorso inutilmente questo termine è stabilito che "provvedono in via sostitutiva le Regioni entro il termine di centoventi giorni" (articolo 1, comma 2). In mancanza di un intervento di ultima istanza delle Regioni, "ferma restando l'autorizzazione per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti, già tacitamente assentita ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, si considera contestualmente rilasciata anche la relativa concessione edilizia" (articolo 1, comma 2-bis).

sitoria prima della definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione.

Nell'ottobre 1999, l'Autorità, in un intervento di segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 inviato al Governo e al Parlamento, ha valutato positivamente l'introduzione del meccanismo di silenzio assenso nelle procedure di rilascio dell'autorizzazione. Tuttavia, in merito all'ulteriore rinvio al 30 giugno 2001 della piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della distribuzione di carburanti, è stato osservato come tale nuova proroga, senza essere giustificata da alcuna esigenza legata al rispetto delle prescrizioni contenute nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 346/99 o da obiettivi d'interesse generale, avrebbe ulteriormente impedito lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Tale disposizione, infatti, avrebbe avuto l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno acquisito, dal luglio 1991, la piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali.

L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi", riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che fossero tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate da tali norme.

La successiva legge 29 dicembre 1999, n. 496, di conversione del decreto legge 29 ottobre 1999, n. 383²⁰, ha accolto la richiesta avanzata dall'Autorità riguardo alla durata del periodo transitorio, anticipando dal 30 giugno 2001 al 30 giugno 2000 il termine a partire dal quale sarà possibile ottenere liberamente una autorizzazione all'apertura di un impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione. Dal giugno 2000, pertanto, non sarà più necessario chiudere tre impianti preesistenti per ottenere una nuova autorizzazione all'installazione.

La legge n. 496/99 prevede, inoltre, lo sganciamento dalla norma transitoria degli impianti dotati di servizi pagamento *self service* posticipato (cosiddetto *post pay*). Gli impianti *post pay* possono dunque essere aperti da subito senza obblighi di chiusura collegati, fatta salva unicamente la verifica delle conformità tecniche, nel caso

in cui siano dotati di: *i*) servizi autonomi all'automobile e all'automobilista (cambio olio, autolavaggio); *ii*) autonome attività commerciali integrative (attività "*non oil*") su superfici non superiori a quelle degli esercizi di vicinato di cui al decreto legislativo n. 114/98²⁰, ossia aventi superfici di vendita non superiori a 150 metri quadri nei Comuni con meno di 10.000 abitanti e non superiori a 250 metri quadri nei Comuni con più di 10.000 abitanti.

Viene inoltre prescritto che, in caso di affidamento gratuito, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 32/98, degli impianti da parte della società petrolifera titolare dell'autorizzazione a un gestore (per un periodo di sei anni rinnovabile), le parti sono obbligate a stipulare un contratto di fornitura di carburante. In altri termini, la legge preclude la possibilità che tra società petrolifere e gestori possano perfezionarsi forme contrattuali diverse, quali ad esempio i rapporti di commissione, di associazione in partecipazione e di agenzia.

La legge n. 496/99, infine, estende la gamma merceologica dei prodotti commerciabili presso gli impianti di distribuzione di carburante. In concreto, attraverso una modifica al testo dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 114/98 in materia di liberalizzazione del commercio, viene consentito ai gestori di porre in vendita tutti i prodotti, sia di tipo alimentare che non alimentare, contenuti nelle tabelle merceologiche di cui al decreto ministeriale n. 561/98. Unico limite a tale facoltà del gestore è, in analogia con i criteri fissati dalla legge n. 496/99 per l'apertura degli impianti *self post pay*, che le superfici degli esercizi di vendita non superino i 150 metri quadri nei comuni con meno di 10.000 abitanti e i 250 metri quadri nei comuni con più di 10.000 abitanti.

Rispetto ai precedenti decreti legislativi n. 32/98 e n. 346/99, la legge n. 496/99 contiene innegabili passi in avanti verso una completa rimozione dei residui ostacoli di tipo normativo alla possibilità che sul mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione si creino le condizioni per una corretta concorrenza tra le imprese, oltre che per una consistente riduzione dei livelli dei prezzi finali. L'anticipo della fine della fase transitoria al giugno 2000, l'apertura alle attività *non oil* e la velocizzazione del processo di installazione di nuovi impianti efficienti di "tipo europeo", consentita dal meccanismo di silenzio assenso degli enti locali alle nuove autorizzazioni,

20. Legge 29 dicembre 1999, n. 496, recante "Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del

relativo settore".

21. Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

sono tutti elementi che vanno in questa direzione. Cionondimeno, la rigida limitazione delle superfici degli esercizi commerciali da annessi ai nuovi punti vendita contenuta nella norma impedisce, di fatto, l'ingresso indipendente nel settore degli operatori della grande distribuzione commerciale, così come invece è avvenuto in quei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito) in cui la grande distribuzione commerciale ha giocato un ruolo decisivo nella definizione di assetti altamente concorrenziali dei mercati della distribuzione di carburanti. Inoltre, la fissazione per legge di una unica forma contrattuale regolante lo scambio di prodotto tra società petrolifera titolare dell'autorizzazione e gestore affidatario degli impianti è sicuramente un irrigidimento della libertà contrattuale rispetto a una situazione in cui definire soluzioni diverse a seconda delle condizioni.

Altri interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata esaminata la compatibilità con la legge n. 287/90 della costituzione da parte di Agip, Api ed Esso di un'impresa comune per la movimentazione e lo stoccaggio dei prodotti petroliferi nel Triveneto (AGIPPETROLI-ANONIMA PETROLI ITALIANA-ESSO ITALIANA/PETROVEN). Inoltre, è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza riguardanti il prezzo di vendita dei carburanti (ACCORDI PER LA FORNITURA DEI CARBURANTI). E' altresì in corso un'istruttoria per omessa comunicazione di una concentrazione (LIQUIGAS-CPL CONCORDIA/FONTENERGIA). Infine, l'Autorità ha effettuato una segnalazione in relazione ad alcune norme in materia di distribuzione di carburanti (DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI).

Agip Petroli-Anonima Petroli Italiana-Esso Italiana/Petroven

Nel giugno 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Esso Italiana Spa e Anonima Petroli Italiana Spa volta ad accertare gli eventuali effetti restrittivi della concorrenza generati, nel settore petrolifero, dall'intesa relativa alla costituzione di una impresa comune denominata Petroven, comunicata in data 3 marzo 1999 ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90.

Petroven fornisce alle imprese madri e, in misura non inferiore al 10%, a imprese terze che ne facciano richiesta, servizi di movimentazione e stoccaggio di prodotti petroliferi finiti destinati ai mercati rete, extra-rete e *bunker* nell'area delle regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige. In particolare, l'operazione era volta a razionalizzare le attività di stoccaggio delle parti, riducendo parte della sovracapacità che caratterizza l'area di Porto Marghera, mediante la dismissione del deposito di API e l'utilizzo congiunto dei depositi di Agip Petroli ed Esso da parte dei tre soci.

La costituzione di Petroven si inseriva in un progetto, sollecitato dalle competenti autorità territoriali, volto alla delocalizzazione e alla razionalizzazione delle strutture chimiche e petrolifere a Porto Marghera, in attuazione di piani ambientali tesi al progressivo allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia.

I sistemi logistici oggetto dell'intesa rappresentano oltre il 60% della capacità totale disponibile a Porto Marghera e forniscono una quota compresa tra il 55% e il 65% dei carburanti distribuiti in rete nelle province del Triveneto, tra il 40% e il 60% dei prodotti petroliferi destinati alla distribuzione extra-rete nelle stesse province e oltre l'80% dei prodotti destinati al bunkeraggio nel porto di Venezia.

Inoltre Agip Petroli, Esso e Api sono società petrolifere verticalmente integrate, le quali operano anche nella fase della raffinazione e in quella della distribuzione finale di prodotti petroliferi. I due principali soci dell'impresa comune, Agip Petroli ed Esso, rappresentano in Italia i principali operatori nel comparto logistico e, congiuntamente, controllano i due terzi del mercato della distribuzione in rete di benzina.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha osservato che l'intesa comunicata avrebbe potuto determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali, in ragione del possibile coordinamento tra le imprese madri, limitando la concorrenza reciproca e restringendo la possibilità di accesso di imprese terze che non dispongano di adeguate capacità di stoccaggio alternative per rifornire i mercati a valle.

Successivamente all'avvio dell'istruttoria, le parti hanno proposto alcune modifiche agli accordi comunicati. In aggiunta al minimo garantito del 10%, le parti si sono impegnate a mettere a disposizione dei terzi ogni ulteriore quota di capacità non utilizzata rinunciando a ogni diritto di prelazione dei soci rispetto ai terzi. La capacità disponibile sarà offerta da Petroven sul mercato per un periodo di 30 giorni.

Onde assicurare che la capacità di movimentazione resa disponibile ai terzi sia nota agli operatori del settore, Petroven si è impegnata a pubblicare tempestivamente su un periodico di settore a diffusione nazionale i dati relativi alla capacità di movimentazione ancora disponibile per l'anno successivo. Le parti hanno anche escluso di ricorrere a rifornimenti congiunti del deposito, se non per far fronte a momentanee ed eccezionali indisponibilità del prodotto. Tali assicurazioni riducono il rischio che tra le imprese fondatrici, le quali per effetto dell'intesa già sostengono analoghi costi unitari di logistica, si realizzi un ulteriore coordinamento derivante dalla maggiore omogeneità e trasparenza dei costi di approvvigionamento.

Infine, per limitare i rischi di coordinamento tra le imprese fondatrici, le parti si sono impegnate a dotarsi di un Codice per le Politiche e le Procedure Aziendali, ai sensi del quale ogni dipendente sarà informato sui principi fondamentali di riservatezza nella gestione dei dati e sul fatto che, per eventuali violazioni, si applicheranno sanzioni disciplinari.

Le modifiche agli accordi comunicati e gli ulteriori impegni assunti dalle parti hanno indotto l'Autorità a ritenere che l'oggetto dell'intesa non fosse in grado di restringere in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati interessati, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

Accordi per la fornitura di carburanti

A seguito di alcune segnalazioni relative a presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere nel mercato della distribuzione dei carburanti per autotrazione l'Autorità, nell'ottobre 1999, ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Agip Petroli Spa, Anonima Petroli Italiana Spa, Erg Petroli Spa, Esso Italiana Spa, Fina Italiana Spa, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Petroli Spa, nonché dell'Unione petrolifera, associazione che raggruppa le principali aziende petrolifere operanti in Italia, e delle principali associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori di carburanti.

Oggetto di accertamento sono, in particolare, presunte restrizioni della concorrenza riferibili a intese tra l'associazione delle società petrolifere e le associazioni di categoria dei grossisti e dei gestori degli impianti di distribuzione finalizzate alla fissazione del prezzo di vendita finale dei carburanti, nonché a intese tra imprese petrolifere concorrenti aventi lo scopo di eliminare l'incertezza sul rispetto dei livelli di "prezzo consigliato" ai gestori.

I meccanismi contrattuali previsti dagli accordi sembrerebbero strutturati in modo tale che il "prezzo consigliato" da ciascuna società petrolifera equivalga, di fatto, a un prezzo imposto. Essi configurerebbero, pertanto, restrizioni della concorrenza di prezzo all'interno di ogni singola rete distributiva, in violazione delle regole della concorrenza sotto il profilo verticale nei rapporti fra la singola società petrolifera e i gestori degli impianti della rete distributiva che reca il suo marchio. Inoltre, i meccanismi contrattuali utilizzati da ciascuna società petrolifera nei rapporti con i propri gestori non sembrerebbero essere il frutto di autonome scelte imprenditoriali, bensì il risultato di intese orizzontali realizzate a livello associativo allo scopo di eliminare l'incertezza sulle politiche di prezzo. L'istruttoria concerne, inoltre, intese tra le società petrolifere volte al coordina-

mento delle rispettive politiche di prezzo. Al 31 marzo l'istruttoria, volta a verificare se vi siano state violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, è in corso.

Liquigas-CPL Concordia/Fontenergia

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società Liquigas Spa e CPL Concordia Srl per l'eventuale erogazione della sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in relazione alla costituzione di un'impresa comune Fontenergia Spa operante nella realizzazione e gestione, in regime concessorio, di reti di distribuzione di gas alimentate a gas di petrolio liquefatto (GPL). L'operazione, perfezionata il 22 maggio 1999 e non soggetta a clausole sospensive di alcun genere, è stata tardivamente notificata dalle parti. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

Distribuzione carburanti

Nell'ottobre 1999 l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione relativa a talune disposizioni distorsive della concorrenza contenute nel decreto ministeriale del 7 maggio 1994 di attuazione della deliberazione del CIPE concernente "Determinazioni in ordine ai prezzi dei prodotti petroliferi" e nel decreto legislativo n. 346/99 recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32, concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti". In particolare, oggetto della segnalazione è l'articolo 2 del decreto legislativo, che ha differito al 30 giugno 2001 il termine per la definitiva entrata in vigore del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti di distribuzione di carburanti, e l'articolo 1 del decreto ministeriale, che ha imposto l'obbligo per tutte le imprese petrolifere di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" dei carburanti per la vendita ai consumatori.

L'Autorità ha osservato come la nuova proroga disposta dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 346/99, in assenza di motivazioni di carattere generale, impedisca lo sviluppo della concorrenza nel mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione. Essa infatti ha l'effetto di precludere ai nuovi competitori, fino al termine del nuovo periodo transitorio, l'ingresso in un mercato dove le imprese presenti hanno invece acquisito, di fatto dal luglio 1991, la

piena libertà di fissare il livello dei prezzi finali. L'Autorità ha inoltre rilevato che l'obbligo in capo alle imprese di indicare ai gestori degli impianti di distribuzione i "prezzi consigliati" per la vendita al pubblico dei carburanti, introdotto dall'articolo 1 del decreto ministeriale del 7 maggio 1994, riduce il già scarso grado di incertezza delle imprese sulle rispettive politiche commerciali, facilitando l'adozione di convergenti strategie di prezzo. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che siano tempestivamente rimosse le distorsioni della concorrenza provocate dalle suddette norme.

PRODOTTI FARMACEUTICI

Caratteristiche del settore

L'attività svolta dall'Autorità nel corso dell'anno, in attuazione dei suoi compiti istituzionali, ha portato a soffermarsi su alcuni aspetti problematici che caratterizzano il settore farmaceutico in Italia.

Fra questi va evidenziata la diffusione dei rapporti di co-marketing, in base ai quali imprese farmaceutiche concorrenti distribuiscono specialità farmaceutiche a base del medesimo principio attivo. Di solito il rapporto prevede che l'impresa titolare del brevetto su un principio attivo fornisca a un'altra impresa il principio attivo o il farmaco preconfezionato e le conceda una licenza per la distribuzione di farmaci a base dello stesso principio attivo con un marchio diverso. La diffusione di tale pratica può avere effetti positivi in termini di promozione del principio attivo sul mercato; mediante l'utilizzo di mezzi e risorse informative di più aziende, ciascuna con una propria rete di vendita, si realizza un'efficace penetrazione presso la classe medica, senza che l'impresa titolare del brevetto sul principio attivo sia costretta a effettuare gli ingenti investimenti per la costituzione di una rete di dimensione adeguata.

Se tale è lo scopo del co-marketing, esso si rivela particolarmente efficace in sede di lancio di un nuovo prodotto sul mercato, in modo che esso sia conosciuto il più rapidamente possibile. Dall'altro lato, la necessità per le imprese legate da un rapporto di co-marketing di promuovere il proprio prodotto differenziandolo in termini commerciali anche da quello/i contenenti la stessa molecola, induce le imprese stesse a porre una grande enfasi sulla promozione come variabile concorrenziale. Ciò tuttavia risulta avvenire a discapito, in alcuni casi, della concorrenza di prezzo. Per i farmaci in fascia C, che sono a totale carico del paziente e con regime di determinazione del prezzo libero, nel 1999 come nell'anno precedente, l'Autorità ha verificato l'esistenza, in connessione con rapporti di co-marketing, di intese restrittive che avevano determinato significativi aumenti di