

Finanze le proprie osservazioni in merito ad alcune previsioni contenute nel decreto del Ministro delle Finanze del 22 febbraio 1999 n. 67 “*Regolamento recante norme concernenti l’istituzione e il regime dei depositi fiscali*”, le quali potrebbero ostacolare le dinamiche competitive nel settore della distribuzione dei tabacchi, soprattutto nel nuovo contesto privatizzato. I depositi fiscali consistono in impianti in cui sono stoccati i tabacchi lavorati in vista della vendita alle tabaccherie. L’articolo 2 del decreto richiede che, nella domanda di autorizzazione alla creazione del deposito, siano indicate le marche di tabacchi che si intendono commercializzare. Al tempo stesso, l’articolo 5 subordina il rilascio dell’autorizzazione al versamento di una cauzione pari all’accisa gravante sulla quantità massima di tabacchi che possono essere detenuti nel deposito, prendendo a riferimento la marca, fra quelle indicate nella domanda, con il prezzo più elevato. Il medesimo articolo esonera dal versamento della cauzione gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico.

L’Autorità ha rilevato che la disciplina in oggetto presenta alcuni profili di criticità. In primo luogo, essa istituisce un trattamento ingiustificatamente differenziato a seconda della proprietà, pubblica o privata, del distributore. In secondo luogo, la necessità di indicare già nella domanda di autorizzazione le marche che verranno detenute nel deposito potrebbe ostacolare l’entrata di nuovi operatori nella fase di distribuzione. Al momento dell’autorizzazione, infatti, il nuovo operatore potrebbe non disporre delle informazioni necessarie circa i produttori o importatori da cui sarà rifornito e quindi delle marche che verranno detenute nel deposito. Tale secondo profilo assumerebbe un’importanza cruciale soprattutto in un sistema privatizzato come quello attuale. Per limitare il possibile effetto distorsivo derivante dal combinato disposto degli articoli 2 e 5 del decreto, l’Autorità ha auspicato una diversa modalità di calcolo della cauzione, suggerendo in particolare, quale soluzione alternativa, la previsione di una cauzione non preliminare al rilascio dell’autorizzazione, ma successiva e di entità rapportata agli effettivi contratti di distribuzione stipulati dall’operatore. Tale cauzione potrebbe comunque essere versata prima dell’esecuzione dei contratti.

DISPOSIZIONI RELATIVE AL TRASFERIMENTO DELLE QUOTE LATTE SENZA CESSIONE DELL'AZIENDA

Nel settembre 2006, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni relative alla legge n. 113/03, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei produttori lattiero-caseari”*. In particolare, l'articolo 10, comma 13, di tale legge limita la possibilità di trasferimento delle quote latte realizzate senza cessione dell'azienda, stabilendo un tetto massimo del 70% del quantitativo di riferimento dell'azienda cedente che può essere oggetto di trasferimento ad azienda cessionaria ubicata in regioni o province autonome diverse da quelle del cedente (50% nel caso di cedente ubicato in regione insulare). Nonostante tale previsione abbia ridimensionato le forti limitazioni previste dalla normativa precedente, già oggetto di una segnalazione nel 1997²⁹, l'Autorità ha voluto ribadire che anche l'attuale normativa mantiene parziali restrizioni idonee a ostacolare il funzionamento di un meccanismo di allocazione delle risorse secondo criteri di efficienza. Da un lato, infatti, viene ostacolata la completa uscita dal mercato delle imprese meno efficienti; dall'altro, viene ostacolata la crescita dimensionale delle imprese più efficienti, che hanno a disposizione un'offerta di quote latte più limitata rispetto a quella che si avrebbe se la possibilità di trasferimento fra regioni diverse fosse liberalizzata. Per queste ragioni, e in considerazione del fatto che il mercato è già condizionato da una stringente regolamentazione di origine comunitaria, l'Autorità ha auspicato un intervento correttivo che rimuova ogni ingiustificato vincolo alla mobilità delle quote latte all'interno del mercato nazionale.

CONSORZIO PROSCIUTTO SAN DANIELE

Nel dicembre 2006, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali in relazione ad alcune misure adottate dall'Istituto Nord Est di Qualità (INEQ) nell'esercizio delle

²⁹ Segnalazione *Normativa comunitaria sulle quote latte e sul prelievo supplementare del latte bovino*, del 22 dicembre 1997, in Bollettino n. 51/97.

proprie attività di controllo e di certificazione della conformità al disciplinare Denominazione Origine Protetta (DOP) del Prosciutto San Daniele. In particolare, tale organismo certificatore non consentiva l'accesso ai controlli di qualità e di rispetto del disciplinare ai nuovi produttori di prosciutto, se non per quantitativi di produzione pari o inferiori ad una prefissata soglia per i primi tre anni; ciò in base a piani di programmazione dell'attività di controllo approvati dal Ministero con numerosi atti normativi e amministrativi.

L'Autorità ha posto in evidenza come tali misure di contingentamento dell'attività di controllo nei confronti dei nuovi produttori, diverse e più penalizzanti rispetto a quelle applicate alle imprese appartenenti al Consorzio, siano idonee a produrre significative alterazioni delle dinamiche concorrenziali, traducendosi di fatto in limitazioni quantitative della produzione dei nuovi entranti sul mercato; le stesse risultano inoltre contrastare con la normativa comunitaria in materia di produzioni DOP, la quale assicura l'accesso all'utilizzazione del marchio a tutti i produttori in grado di rispettare il disciplinare. L'Autorità ha pertanto auspicato che l'organismo di certificazione appositamente autorizzato dal Ministero per il rispetto del disciplinare della DOP Prosciutto San Daniele ponga tutti i produttori nelle condizioni di accedere, senza limitazioni e discriminazioni, ai controlli necessari per utilizzare il marchio relativo alla DOP Prosciutto San Daniele sulla propria produzione, eliminando le misure aventi l'effetto di alterare le condizioni di concorrenza nel mercato.

PRODOTTI PETROLIFERI

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha accertato una violazione dell'articolo 81 del Trattato CE nel settore dei carburanti per aviazione ed avviato altresì un procedimento per inottemperanza al relativo provvedimento finale (RIFORNIMENTI AEROPORTUALI). L'Autorità ha avviato un procedimento volto a verificare l'eventuale esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nei mercati della distribuzione dei carburanti in rete (PREZZI DEI CARBURANTI IN RETE); sono stati inoltre archiviati due procedimenti per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (KUWAIT PETROLEUM ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI A.T.I.V.A. AUTOSTRADA TORINO-IVREA-VALLE D'AOSTA E KUWAIT PETROLEUM ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI SOCIETÀ AUTOSTRADA TORINO-ALESSANDRIA-PIACENZA).

Infine, l'Autorità ha effettuato quattro interventi di segnalazione in merito a disposizioni normative suscettibili di restringere la concorrenza (PARERE SULL'ACCORDO DI COMPENSAZIONE AMBIENTALE CON I CONTITOLARI DELLA CONCESSIONE MINERARIA PER L'ESTRAZIONE DI IDROCARBURI IN VAL CALASTRA; SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN TEMA DI BIOCARBURANTI E MODIFICHE PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER L'ANNO 2007; PARERE SUI CRITERI PER L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI ED ATTIVITÀ COLLATERALI NELLE AREE DI SERVIZIO LUNGO LA TRATTA AUTOSTRADALE BRENNERO-MODENA; SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA SULLA DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI).

Intese

RIFORNIMENTI AEROPORTUALI

Nel giugno 2006, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, nei confronti delle società petrolifere Eni Spa, Esso Italiana Srl, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Shell Italia Aviazione Srl, Tamoil Italia Spa e Total Italia Spa, accertando una complessa intesa restrittiva della concorrenza, realizzata anche per il tramite di alcune imprese comuni costituite tra le medesime società (Disma Srl, Seram Srl, Hub Srl, Rifornimenti Aeroporti Italiani Srl e Par Srl), nei mercati dei carburanti per aviazione e dei servizi di rifornimento aeroportuale. Il procedimento era stato avviato nei confronti delle società petrolifere nonché delle imprese comuni che svolgevano attività di stoccaggio e messa a bordo di carburante negli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Linate e Milano Malpensa, a seguito del ricevimento di una segnalazione dalla quale emergeva che l'attività e la struttura proprietaria di tali imprese comuni di stoccaggio e messa a bordo del carburante avrebbero facilitato il coordinamento dei comportamenti delle società petrolifere nel mercato della commercializzazione di carburante per aviazione.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti fossero quello della commercializzazione del carburante per aviazione e quello dei servizi di stoccaggio e messa a bordo del carburante. Con riferimento al primo, il carburante per aviazione è utilizzato dalla quasi totalità dei velivoli commerciali da trasporto passeggeri e merci e non è sostituibile con alcun altro tipo di carburante. Per

quanto riguarda le procedure di acquisto di carburante per aviazione da parte delle compagnie aeree, esse per la maggior parte organizzano gare con cadenze annuali per l'acquisizione del prodotto su più scali aeroportuali. Le società petrolifere non devono necessariamente fare un'offerta per tutti gli scali né per tutte le quantità richieste. Al termine della gara, la compagnia aerea aggiudica la fornitura ai migliori offerenti, che possono anche variare da scalo a scalo e possono inoltre coprire anche solo una parte della fornitura richiesta; ciò accade in particolar modo negli scali principali, che richiedono volumi di prodotto molto elevati, nei quali la fornitura viene aggiudicata a più fornitori ('cliente condiviso'). Dal punto di vista geografico, l'Autorità ha ritenuto che il mercato della commercializzazione di carburante per aviazione avesse dimensione nazionale, tenuto conto delle condizioni di accesso alla fornitura nei singoli aeroporti, della prassi diffusa in Italia della compravendita di prodotto tra società petrolifere e della presenza delle stesse imprese comuni su tutti i principali scali nazionali.

La domanda in tale mercato è relativamente concentrata. Il 65% dei consumi nazionali di carburante per aviazione è infatti ascrivibile a rifornimenti presso gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, i quali, insieme agli altri scali interessati dal procedimento (Milano Linate, Palermo e Napoli), rappresentano il 75% della domanda nazionale. Le società petrolifere operanti negli aeroporti italiani sono integrate verticalmente e attive in Italia in tutte le fasi della filiera produttiva del settore petrolifero (raffinazione, logistica e distribuzione) e detengono sul mercato del carburante per aviazione una quota complessivamente pari al 90-95%; il mercato, di cui Eni rappresenta l'operatore principale, risulta inoltre avere struttura spiccatamente oligopolistica, con forti barriere all'entrata dovute essenzialmente alla necessità di disporre di infrastrutture logistiche. Le quote di mercato detenute dai vari operatori sono rimaste relativamente stabili negli anni, nonostante l'avvento delle compagnie aeree a basso costo e le forti riduzioni della domanda di servizi di trasporto aereo innescate dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha altresì considerato il mercato dei servizi di stoccaggio e messa a bordo di carburante per aviazione, avente dimensione geografica circoscritta al singolo scalo aeroportuale. Elementi caratteristici di tale mercato sono la presenza di elevate barriere all'accesso per la scarsa duplicabilità delle infrastrutture, la necessità di ottenere apposite concessioni e autorizzazioni di esercizio, nonché la presenza delle società petrolifere che, attraverso strutture proprie o imprese

comuni, svolgono servizi di stoccaggio e messa a bordo di carburanti. In tale ottica, gli aeroporti interessati dalle condotte delle società petrolifere sono risultati quelli di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Milano Linate, Napoli Capodichino e Palermo Punta Raisi, dove operavano le imprese comuni Disma, Seram, Hub, Rifornimenti Aeroporti Italiani e Par.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato innanzitutto che l'esistenza e l'operatività delle società comuni di stoccaggio e messa a bordo erano all'origine di un flusso particolarmente ampio di informazioni sensibili tra le imprese comuni e tra queste e le società petrolifere, fondamentali per il coordinamento dei rispettivi comportamenti sul mercato del carburante per aviazione. Tali informazioni, che venivano acquisite dagli esponenti delle società petrolifere sia grazie alla loro presenza negli organi direttivi delle imprese comuni sia attraverso apposite informative sollecitate dalle stesse società petrolifere, sono risultate di due tipi. Alcune erano utili a prevedere il comportamento che i concorrenti avrebbero tenuto sul mercato, particolarmente in occasione delle gare: tra queste, rientravano le informazioni che consentivano a ciascuna società petrolifera di conoscere, con riferimento ai propri concorrenti, i costi di fornitura del prodotto alla clientela, la disponibilità di prodotto su ogni singolo scalo o le condizioni economiche di approvvigionamento. Altre informazioni, invece, riguardanti le condotte delle singole società in occasione dello svolgimento delle gare, erano volte a effettuare un monitoraggio del rispetto delle regole di comportamento concordate, come ad esempio le informazioni inerenti gli esiti delle gare, o l'andamento delle forniture in attuazione degli impegni contrattuali assunti nei confronti dei clienti. Tale articolato sistema di scambio di informazioni comportava che le società di messa a bordo conoscessero gli esiti delle gare per l'aggiudicazione delle forniture, sia di quelle con un unico vincitore che di quelle con assegnazione in quota, e potessero per di più monitorare l'andamento delle consegne effettuate per conto delle singole società petrolifere ai clienti ordinari e a quelli condivisi.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha accertato inoltre l'esistenza di una concentrazione volta a ripartire il mercato tra gli operatori e a mantenere tale ripartizione nel tempo, nonché a impedire l'ingresso di nuovi operatori, anche sotto forma di autofornitura da parte delle compagnie aeree. Sotto il primo profilo, è emersa la presenza di diversi accordi tra le società petrolifere per la presentazione delle offerte alle compagnie aeree, comprovata peraltro dall'esistenza di una pervasiva e strutturale

tendenza alla riconferma dei fornitori uscenti, pari al 90% dei contratti totali. Quanto al secondo profilo, lo strumento chiave per impedire l'accesso di nuovi operatori è risultato essere il controllo da parte degli operatori esistenti dell'intera catena logistica necessaria a condurre il prodotto dalle basi di carico fino agli aeromobili. Attraverso tale strumento, le società petrolifere hanno potuto porre in essere una condotta ostruzionistica tanto nei confronti di operatori terzi interessati ad accedere al mercato che delle compagnie aeree intenzionate a stringere alleanze con le società petrolifere per avere a disposizione la logistica necessaria ad autoprocurarsi il carburante per aviazione sul mercato cargo.

L'attuazione di tale strategia ripartitoria ha trovato un importante fulcro nell'operato delle società comuni, che hanno garantito, proprio sulle variabili più critiche, la trasparenza necessaria per l'organizzazione della concertazione e il controllo del suo rispetto. Queste pratiche, assicurando alle società petrolifere il possesso di un segmento chiave delle strutture logistiche necessarie per lo svolgimento dell'attività di commercializzazione del carburante per aviazione alle compagnie aeree, hanno contribuito alla creazione delle barriere all'ingresso di nuovi operatori, consentendo la stabilità del cartello.

Sulla base delle evidenze raccolte, l'Autorità ha concluso che le società Eni, Esso, Kuwait, Shell, Shell Italia Aviazione, Tamoil e Total avevano realizzato una fattispecie di intesa complessa e continuata, anche attraverso le imprese comuni Hub, Par, Rai, Disma e Seram, che aveva avuto per oggetto e per effetto la ripartizione del mercato della fornitura di carburante per aviazione al fine di ottenere una stabilizzazione delle rispettive quote di mercato e di impedire l'ingresso di nuovi operatori, nonché un intenso e continuato scambio di informazioni volte al raggiungimento di tali obiettivi, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato a Eni una sanzione amministrativa di 117.000.000 EUR, a Esso di 66.690.000 EUR, a Kuwait di 46.800.000 EUR, alla Shell di 53.320.000 EUR, a Shell Iav di 3.140.000 EUR, a Tamoil di 19.620.000 EUR e a Total di 8.860.000 EUR. Le sanzioni di Shell, Shell IAV e Total sono state successivamente ricalcolate nella misura rispettivamente di 35.500.000 EUR, di 2.090.000 e 13.280.000 di EUR.

Contestualmente alla diffida ad astenersi in futuro dal porre in essere le condotte accertate, l'Autorità ha ordinato che Eni, Esso, Kuwait per Hub e Par, le società Shell

Iav, Tamoil e Total per Rai e le società Eni, Esso, Kuwait, Shell Iav e Total per Disma e Seram definissero le iniziative atte a eliminare la compresenza di più società petrolifere nel capitale sociale di tali imprese comuni, da perfezionarsi entro il 30 giugno 2008, comunicando le iniziative a tal fine adottate; inoltre, che le medesime società comunicassero entro novanta giorni dalla notifica della decisione le nuove modalità di conduzione delle imprese comuni tali da assicurarne la piena autonomia gestionale rispetto alle società madri. L'Autorità ha altresì disposto che l'attività delle imprese comuni non comporti uno scambio di informazioni tra le imprese stesse e tra queste e i soci non strettamente indispensabile per l'operatività delle imprese stesse; che i rappresentanti dei soci negli organi direttivi non vengano a conoscenza di informazioni relative ai concorrenti non strettamente indispensabili per l'operatività delle imprese stesse e che i medesimi rappresentanti dei soci nelle società comuni non mantengano rapporti con gli esponenti delle funzioni commerciali delle società di appartenenza.

Sulla base delle relazioni trasmesse dalle imprese, nel dicembre 2006 l'Autorità ha avviato nei confronti di Eni, Esso, Kuwait, Shell, Shell Iav, Tamoil e Total un nuovo procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90, per inottemperanza alla propria precedente decisione. Al 31 marzo 2007, l'istruttoria è in corso.

PREZZI DEI CARBURANTI IN RETE

Nel gennaio 2007, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nei confronti di numerose compagnie petrolifere (Eni Spa, Esso Italiana Srl, Kuwait Petroleum Italia Spa, Shell Italia Spa, Tamoil Italia Spa, Total Italia Spa, Erg Petroli Spa, Api Anonima Petroli Italiana Spa, Ip Italiana Petroli Spa) al fine di accertare l'esistenza di un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza nei mercati della distribuzione dei carburanti in rete. Il procedimento è stato avviato a seguito di una segnalazione dell'Associazione Nazionale Artigiani e Piccole e Medie Imprese del Trasporto Merci-FITA/CNA, dalla quale emergeva che le società che distribuiscono gasolio sulla rete nazionale avrebbero modificato, generalmente al rialzo, i propri prezzi in maniera simultanea, mantenendone il perfetto allineamento.

L'Autorità ha rilevato che nei mercati della distribuzione di carburanti in rete, caratterizzati da rilevanti barriere all'accesso, sembra essere stato raggiunto un

equilibrio di tipo non concorrenziale tramite l'adeguamento del prezzo consigliato da ciascuna impresa a quello fissato da Eni, che rivestirebbe il ruolo di leader del prezzo. Tale ipotesi troverebbe conferma nella circostanza che, quando a ottobre 2004 Eni ha iniziato a utilizzare un nuovo metodo per la fissazione del proprio prezzo, non più direttamente legato all'andamento di breve periodo del costo della materia prima (cosiddette "quotazioni Platts"), i concorrenti si sono anch'essi prontamente adeguati al nuovo criterio. In tale contesto, l'Autorità ha ipotizzato che il parallelismo dei prezzi dei carburanti in rete sia frutto di un accordo tra le società petrolifere garantito nel tempo tramite un articolato scambio di informazioni, attraverso svariati canali. In particolare, le società petrolifere annunciano pubblicamente le variazioni dei propri prezzi consigliati e rendono ugualmente pubbliche le informazioni relative ai propri differenziali integrativi. In tal modo, esse sono in grado monitorare efficacemente il reciproco comportamento. Al 31 marzo 2007, l'istruttoria è in corso.

Inottemperanze

KUWAIT PETROLEUM ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI A.T.I.V.A. AUTOSTRADA TORINO-IVREA-VALLE D'AOSTA E KUWAIT PETROLEUM ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI SOCIETÀ AUTOSTRADA TORINO-ALESSANDRIA-PIACENZA

Nel gennaio 2007, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori nei confronti della società Kuwait Petroleum Italia Spa per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di due operazioni di concentrazione. Tali operazioni hanno riguardato, in particolare, l'acquisizione, a seguito di procedure a evidenza pubblica, della sub-concessione del servizio di distribuzione di prodotti carbolubrificanti e attività accessorie relative, in un caso, presso un'area di servizio in costruzione (Piacenza Sud) sull'autostrada Torino - Alessandria - Piacenza e, nell'altro, presso un'area di servizio esistente (Bauducchi Est) sulla tangenziale sud di Torino diramazione Moncalieri.

L'Autorità ha considerato che entrambe le operazioni, comportando l'acquisizione del controllo di parte di un'impresa, costituivano concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risultavano altresì soggette all'obbligo di comunicazione preventiva, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dalle imprese interessate era risultato superiore

alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1, della stessa legge. Nel corso dei due procedimenti istruttori, l'Autorità ha tuttavia accertato che le due operazioni non erano state tardivamente comunicate in quanto Kuwait Petroleum Italia, in entrambi i casi, al momento della notifica all'Autorità, non aveva ancora stipulato la convenzione con l'ente concedente (rispettivamente, S.A.T.A.P. e A.T.I.V.A.), atto conclusivo della procedura a evidenza pubblica, successivo all'aggiudicazione definitiva, con cui viene manifestata in via definitiva la volontà da parte del soggetto aggiudicatario. Per tale ragione, entrambi i procedimenti sono stati chiusi con l'archiviazione. L'Autorità ha inoltre valutato gli effetti concorrenziali delle due operazioni disponendo, per entrambe, il non avvio dell'istruttoria in ragione della modesta incidenza delle concentrazioni nei mercati rilevanti interessati.

Attività di segnalazione

ACCORDO DI COMPENSAZIONE AMBIENTALE CON I CONTITOLARI DELLA CONCESSIONE MINERARIA PER L'ESTRAZIONE DI IDROCARBURI IN VAL CAMASTRA

Nel luglio 2006, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha fornito il parere richiesto dal Presidente della Regione Basilicata, concernente la bozza di accordo di compensazione ambientale tra la Regione medesima e i contitolari della concessione mineraria per l'estrazione di idrocarburi in Val Camastra (cosiddetta concessione Gorgoglione). Tale bozza prevedeva che, a titolo di contributo per la compensazione e il riequilibrio ambientale e territoriale da versare alla Regione ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera f), della legge 23 agosto 2004 n. 239, i contitolari si impegnassero a cedere gratuitamente tutto il gas estraibile da tale concessione, garantendo una quantità minima di 750 milioni di metri cubi di gas nell'arco dell'intera durata ventennale della concessione. La Regione, a sua volta, avrebbe ceduto il gas in tal modo acquisito a soggetti operanti nel territorio regionale, da individuare mediante bandi e pubbliche selezioni, alla condizione che si impegnassero ad attuare programmi di risparmio energetico.

L'Autorità ha innanzitutto sottolineato che tale modalità di compensazione avrebbe avuto un effetto sul mercato indubbiamente maggiore rispetto alle normali forme di compensazione di tipo finanziario, in quanto tale prelievo gratuito ha un

impatto sulle quantità di gas naturale offerte nel mercato della vendita del gas. Tuttavia, l'Autorità ha ritenuto che le quantità di gas interessate avrebbero avuto un'incidenza limitata sul complesso dei consumi regionali e ancor più modesta sull'insieme dei consumi nazionali. L'Autorità ha pertanto ritenuto circoscritto l'impatto sulle dinamiche concorrenziali e comunque giustificabile con il perseguimento dell'interesse pubblico consistente nell'incentivazione del risparmio energetico. Ad ogni modo, l'Autorità ha auspicato che tale forma di compensazione venga attuata solo a fronte dell'impossibilità di individuare soluzioni alternative meno gravose per gli operatori economici e l'Amministrazione interessata, ed ha altresì segnalato l'importanza di evitare, nella redazione dei bandi per la selezione dei soggetti beneficiari, ogni possibile forma di discriminazione.

NORMATIVA IN TEMA DI BIOCARBURANTI E MODIFICHE PREVISTE DALLA LEGGE FINANZIARIA PER L'ANNO 2007

Nel novembre 2006, l'Autorità ha inviato una segnalazione al Parlamento e al Governo in ordine ad alcune distorsioni della concorrenza che avrebbero potuto derivare dalla normativa vigente sull'incentivazione alla produzione di biocarburanti e dalle modifiche apportate dalla legge finanziaria per l'anno 2007. In particolare, nell'ambito della promozione dell'uso dei biocarburanti, l'articolo 2-*quater*, comma 2, della legge 11 marzo 2006, n. 81 ha stabilito, in capo ai produttori di carburanti diesel e benzina, dal 1° luglio 2006, un obbligo "ad immettere al consumo carburanti di origine agricola oggetto di un'intesa di filiera, o di un contratto quadro, o di un contratto di programma agroenergetico, stipulati ai sensi del presente articolo, in misura pari all'1% dei carburanti diesel e della benzina immessi al consumo nell'anno precedente".

L'Autorità ha evidenziato che tale articolo lasciava intravedere l'esistenza di un obbligo di approvvigionamento delle materie prime per biocarburanti dai prodotti agricoli oggetto di intese di filiera che, come noto, talora prevedono condizioni contrattuali restrittive della concorrenza in termini di quantità conferite e di prezzi di acquisto. Analoghe preoccupazioni concorrenziali sembravano sorgere in merito alle modalità applicative per adempiere all'obbligo di immissione al consumo di un quantitativo minimo di biocarburanti espresso in termini di quote di mercato. In proposito, l'Autorità ha innanzitutto ricordato che, benché la produzione e il commercio

di prodotti agricoli beneficino nell'ordinamento comunitario di un regime di parziale esenzione dall'applicazione degli articoli 81 e 82, tale eccezione è stata interpretata restrittivamente dalla Corte di Giustizia e dalla Commissione europea e la stessa Autorità ha più volte affermato che, nell'ambito degli accordi di filiera, la determinazione concordata di prezzi e quantità contrasta con le regole comunitarie di concorrenza e, in particolare, con l'articolo 81 del Trattato Ce.

In merito alla disciplina per la produzione di materie prime per i biocarburanti, l'Autorità ha considerato che, sebbene fossero condivisibili le finalità di politica agricola sottostanti alla disposizione normativa, le previsioni di cui all'articolo 2-*quater* della legge n. 81/2006 non risultavano strettamente necessarie al perseguimento di tali obiettivi e, quindi, non soddisfacevano il test di proporzionalità con le norme antitrust. Infatti, nonostante le quantità di carburanti coinvolte fossero limitate rispetto al volume complessivo di carburanti immessi in commercio, l'Autorità ha sottolineato la portata anticompetitiva della norma e ha ritenuto che né la valenza *erga omnes* degli accordi di filiera, né l'eventuale successiva fissazione di quantità e prezzi concordati tra tutti gli operatori del settore fossero essenziali per assicurare l'efficace riconversione del settore agricolo e il soddisfacimento dell'obbligo di immissione di biocarburanti sul mercato: tali obiettivi avrebbero potuto essere raggiunti sia consentendo l'approvvigionamento presso fonti diverse dalla produzione nazionale, sia con la libera fissazione di prezzi delle materie prime agricole e delle successive lavorazioni. Le restrizioni in questione avrebbero determinato inoltre un costo più elevato per la produzione di biocarburanti, con un aumento complessivo potenziale dei prezzi finali dei carburanti commercializzati.

Al momento dell'invio della segnalazione, l'articolo 2-*quater* della legge n. 81/2006 era oggetto di revisione da parte della Legge finanziaria per l'anno 2007. In particolare, la sua nuova formulazione prevedeva, tra l'altro, l'emanazione di un decreto del Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali che dettasse i criteri, le condizioni e le modalità d'attuazione dell'obbligo di immissione al consumo di biocarburanti secondo obiettivi di sviluppo di filiere agro-energetiche e in base a criteri che tenessero conto delle quantità di prodotto provenienti da intese di filiera, contratti quadro o contratti a essi equiparati, con preferenza per gli operatori che sottoscrivevano tali contratti, sia nei bandi pubblici per i finanziamenti delle iniziative e dei progetti nel

settore della promozione delle energie rinnovabili e dell'impiego dei biocarburanti, che nei contratti di fornitura dei biocarburanti per il trasporto e il riscaldamento pubblici.

In proposito, l'Autorità, pur esprimendo un giudizio positivo sulla volontà di modificare la citata previsione legislativa restrittiva della concorrenza, ha ritenuto che la formulazione del suddetto emendamento prevedeva discriminazioni che, oltre a favorire ingiustamente alcuni operatori nell'ambito di bandi di gara, potevano produrre effetti analoghi a un formale obbligo di approvvigionamento esclusivo da intese di filiera, determinando, pertanto, restrizioni della concorrenza. L'Autorità ha pertanto invitato a trovare forme di incentivazione alla produzione di materie prime per i biocarburanti che non determinino ingiustificate restrizioni della concorrenza, evitando disposizioni che reintroducano obblighi di approvvigionamento esclusivo o forme di concertazione su prezzi e quantità.

CRITERI PER L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE CARBURANTI E ATTIVITÀ COLLATERALI NELLE AREE DI SERVIZIO LUNGO LA TRATTA AUTOSTRADALE BRENNERO - MODENA

Nel dicembre 2006, l'Autorità ha inviato al Ministero delle Infrastrutture, ad A.N.A.S. Spa e ad Autostrada del Brennero Spa un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, sulle possibili distorsioni alla concorrenza derivanti dai criteri di aggiudicazione contenuti nel bando di gara 18/2006, predisposto e pubblicato da Autostrada del Brennero per l'affidamento della gestione del servizio di distribuzione carburanti e attività collaterali nelle aree di servizio lungo la tratta autostradale Brennero-Modena. In particolare, il bando prevedeva un criterio di aggiudicazione basato esclusivamente sull'importo massimo (espresso in termini di EUR per litro/chilogrammo di prodotto erogato) corrisposto alla società concedente.

Nel parere reso, l'Autorità ha osservato che tale criterio non era idoneo a incentivare gli stessi aggiudicatari a svolgere una concorrenza effettiva sul prezzo o su altri aspetti del servizio che spingano la qualità al di sopra degli standard minimi. L'Autorità ha svolto in particolare due considerazioni sul sistema così delineato. Da un lato, nonostante la distribuzione dei carburanti sia un settore maturo, residuano spazi per l'introduzione di servizi innovativi o ausiliari, che potrebbero richiedere investimenti da parte degli aggiudicatari. In sede di determinazione dei criteri di aggiudicazione,

l'Autorità ha quindi sottolineato che l'apprezzamento di tali innovazioni di servizio potrebbe trovar considerazione, pur in un contesto in cui mantenga un rilievo preponderante il punteggio relativo all'offerta economica, a garanzia della trasparenza del processo di aggiudicazione. Con specifico riferimento all'offerta economica, l'Autorità ha fatto presente che l'adozione di un criterio di aggiudicazione alternativo, basato su un importo fisso, potrebbe avere effetti pro-concorrenziali in quanto gli affidatari, per ammortizzare il canone fisso, sarebbero incentivati ad adottare politiche commerciali volte a massimizzare il volume venduto, diminuendo il prezzo e/o aumentando la qualità. Inoltre, tale criterio avrebbe anche il pregio della semplicità, soprattutto in sede di monitoraggio in quanto potrebbe anche non richiedere la previsione di un tetto ai prezzi praticati.

NORMATIVA SULLA DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI

Nel gennaio 2007, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione e consultivi di cui agli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni al Parlamento, al Governo e ai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, in merito a restrizioni della concorrenza contenute nella regolamentazione nazionale e regionale in materia di distribuzione dei carburanti, indicando al contempo possibili rimedi e ambiti di riforma, coerenti con l'obiettivo di favorire uno sviluppo concorrenziale del settore. In particolare, dopo aver descritto le principali caratteristiche e problematiche della rete di distribuzione dei carburanti, la segnalazione ha posto in evidenza: le persistenti limitazioni dell'accesso al mercato (in termini, ad esempio, di imposizione di un numero massimo di nuove installazioni, di distanze minime e/o superfici minime) di società non verticalmente integrate, e in particolare degli operatori della grande distribuzione organizzata; i vincoli all'esercizio dell'attività, quali orari massimi di servizio e turni obbligatori di chiusura; le possibili distorsioni della concorrenza derivanti dalla pubblicazione quotidiana, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, dei prezzi consigliati dalle singole società petrolifere.

In relazione all'assetto della rete distributiva, l'Autorità ha in primo luogo rilevato che essa risulta a tutt'oggi, nonostante i ripetuti interventi legislativi, ancora connotata da un numero particolarmente elevato di punti vendita, un erogato medio per

impianto notevolmente inferiore alla media europea, prezzi più elevati rispetto al resto d'Europa, una esigua percentuale di distributori dotati di impianti self-service, nonché una presenza del tutto marginale degli operatori della grande distribuzione organizzata. A giudizio dell'Autorità, le ragioni dell'esito insoddisfacente del processo di razionalizzazione e ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti sono principalmente da ricercarsi nelle modalità adottate in Italia nel perseguimento di tale obiettivo: la riduzione del numero di punti vendita è stata infatti ricercata, non già quale risposta alla necessità di ottimizzare le strutture produttive per far fronte alla concorrenza di nuovi operatori, quanto piuttosto quale risultato di un'azione promossa su base volontaria dagli operatori già presenti. In altri paesi europei, invece, l'entrata nel mercato di operatori dotati di adeguate risorse e incentivi, quali quelli controllati dalla grande distribuzione organizzata, ha determinato una pressione concorrenziale tale da indurre un'effettiva modernizzazione della rete, consentendo una riduzione dei prezzi e un miglioramento della qualità del servizio a beneficio dei consumatori.

Al fine di favorire il processo di ristrutturazione della rete, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore nazionale e regionale su numerose previsioni che ripropongono, seppur in modo differenziato tra le diverse realtà locali (imposizione di un numero massimo di nuove installazioni, di distanze minime e/o superfici minime), forme di regolazione strutturale dell'offerta, attraverso le quali viene di fatto individuata la struttura "ottimale" della rete sulla base di ipotetiche valutazioni della domanda e dell'offerta. Le giustificazioni di tali restrizioni sono riconducibili a esigenze di interesse pubblico, quali: la tutela dell'assetto paesaggistico e della sicurezza stradale, l'esigenza di garantire una distribuzione omogenea e razionale nel territorio degli impianti di distribuzione, nonché il servizio universale. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che alcuni di questi obiettivi, quali la tutela del paesaggio o la sicurezza stradale, sono già oggetto di tutela attraverso normative specifiche e non richiedono l'introduzione di restrizioni ulteriori. Altre esigenze, quali la fornitura del servizio nelle zone disagiate, potrebbero essere efficacemente perseguite, sempre che sia ritenuto necessario, attraverso interventi di sussidio diretto.

In relazione ai vincoli all'esercizio dell'attività, quali l'imposizione di un orario massimo giornaliero, di un intervallo di durata variabile tra la fascia antimeridiana e quella pomeridiana, di turni di chiusura obbligatoria, la maggior parte delle previsioni vigenti a livello regionale risulta improntata, anche in questo ambito, a un irrigidimento

delle già stringenti prescrizioni fissate dalla legislazione nazionale. I vincoli in termini di orario limitano la differenziazione del servizio, riducendo le possibilità di scelta dei consumatori, e favoriscono la stabilizzazione della clientela. Inoltre, l'uniformazione per via normativa degli orari di apertura di impianti con caratteristiche dimensionali e qualitative molto diverse, livellandoli alle esigenze degli operatori di dimensioni minori, penalizza l'innovazione e la differenziazione del servizio e riduce le potenzialità concorrenziali delle imprese più innovative e moderne. Infine gli impianti controllati dalla grande distribuzione organizzata sono penalizzati ulteriormente, essendo soggetti all'osservanza di diverse e incongruenti discipline dell'orario di apertura (normativa relativa alla distribuzione dei carburanti e quella concernente la distribuzione commerciale).

L'Autorità ha sottolineato infine gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla pubblicazione quotidiana, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, dei prezzi consigliati dalle singole società petrolifere. Ciò determina condizioni di artificiale trasparenza del mercato che, lungi dal giovare ai consumatori, risultano idonee a facilitare il mantenimento di equilibri collusivi. Per consentire l'emergere di un effettivo processo concorrenziale, occorrerebbe individuare strumenti atti a pubblicizzare i prezzi effettivamente praticati dai gestori in una determinata zona, quali ad esempio informative su Internet, sulla cronaca locale dei quotidiani o cartelloni sulla rete autostradale o sulle strade ad alta percorrenza.

SMALTIMENTO RIFIUTI

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito alle modalità di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti (SEGNALAZIONE SULL'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA NEL TERRITORIO PROVINCIALE). Al 31 marzo 2007, è in corso un'indagine conoscitiva nel settore dei rifiuti da imballaggio (INDAGINE CONOSCITIVA NEL MERCATO DEI RIFIUTI DA IMBALLAGGIO).