

rispetto degli orari e turni minimi di vendita anche nei giorni festivi e nella fascia notturna, mentre ogni altra disposizione volta a impedire l'erogazione di servizi oltre tali orari e turni appare del tutto superflua, oltre che restrittiva della concorrenza. In particolare, secondo l'Autorità, al fine di incrementare il confronto concorrenziale tra gli operatori e il conseguente benessere dei consumatori, occorrerebbe rimuovere: *i*) il limite di ore massime all'orario in cui le farmacie hanno facoltà di apertura giornaliera o settimanale, estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa; *ii*) i giorni di chiusura obbligatoria domenicale o per festività; *iii*) il limite minimo di ferie annuali; *iv*) l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di uniformità negli orari di apertura.

La presenza di tali vincoli, infatti, lungi dal rappresentare una norma a tutela del consumatore, appare volta a stabilizzare il reddito degli operatori del settore, in quanto minimizza la possibilità che la clientela di ciascuno venga sottratta dagli altri, riducendo drasticamente gli incentivi per gli operatori a migliorare le condizioni qualitative dei servizi offerti ai consumatori. La possibilità di prestare il servizio al di là degli orari e turni minimi prefissati potrebbe viceversa consentire alle farmacie, secondo l'analisi dell'Autorità, non soltanto di incrementare il livello di offerta a vantaggio del consumatore, ma anche di differenziarsi dai concorrenti, adattandosi alle diverse caratteristiche della domanda. In questa prospettiva, l'Autorità ha auspicato una revisione delle normative regionali volta a eliminare i limiti e le distorsioni della concorrenza che non risultano giustificati da esigenze di interesse generale.

## TRASPORTI

### TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Nel settore del trasporto marittimo, le prospettive di liberalizzazione sembrano ancora lontane, nonostante il Regolamento del Consiglio n. 3577/92<sup>37</sup> abbia previsto, da un lato, che per i servizi

36. Si rinvia, in particolare, a REGOLAMENTO DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI, Bollettino n. 23/1998.

37. Regolamento (CE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernen-

te l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi marittimi fra Stati membri, in GUCE L 364/7 del 7 dicembre 1992.

marittimi di linea il cabotaggio con le isole sia liberalizzato nell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 1999, dall'altro, che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico.

In Italia, vista soprattutto la scadenza del termine della convenzione stipulata dallo Stato con il gruppo Finmare, fissata nel 2008, il periodo di transizione verso l'effettiva liberalizzazione appare ingiustificatamente lungo. In tale contesto, il volume e le modalità di calcolo dei sussidi, oltre che alcuni privilegi regolamentari concessi alla flotta pubblica, come ad esempio la priorità negli approdi, anche quando quest'ultima è in concorrenza con altri operatori nello svolgimento di parti del servizio pubblico, costituiscono ostacoli significativi all'entrata di nuovi operatori. Di fatto, gli ingressi di nuovi operatori nel settore del trasporto marittimo finiscono per essere scoraggiati e comunque rari. Soprattutto appaiono ancora più rari i casi di sovrapposizione di più soggetti nell'ambito della medesima rotta, anche quando le condizioni della domanda sembrerebbero consentirlo.

Al riguardo occorre sottolineare l'esigenza, da subito, di una separazione netta tra servizi sociali meritevoli di sussidio (vale a dire quelli svolti per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o in orari in cui l'offerta sarebbe altrimenti insufficiente) e servizi da svolgere in concorrenza (relativi ai periodi e agli orari in cui il flusso di utenti consentirebbe che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori) e della conseguente riforma del sistema di sovvenzioni.

Una più rapida attuazione del processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio e la previsione di procedure concorrenziali per l'attribuzione dei sussidi necessari per lo svolgimento del servizio pubblico possono favorire lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nel settore del trasporto marittimo e contribuire da un lato al miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta, dall'altro alla riduzione degli oneri a carico dello Stato, senza per questo rinunciare al soddisfacimento delle esigenze sociali degne di tutela.

---

## TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

---

Negli ultimi due decenni, l'industria del trasporto aereo è stata oggetto di una vasta liberalizzazione sia a livello internazionale che nei singoli paesi. All'interno dell'Unione europea, a partire dall'a-

prile 1997, i vettori nazionali possono offrire i loro servizi in ciascuno Stato membro. In ambito comunitario, con l'eccezione del Regno Unito, la privatizzazione dei vettori nazionali appare tuttora limitata; essa ha invece interessato le maggiori compagnie in Asia, Sud America e Australia.

I principali effetti della liberalizzazione emersi a livello internazionale sono stati una accresciuta concorrenza, l'ingresso, soprattutto negli Stati Uniti, di nuovi operatori, tariffe più basse e un forte aumento del traffico aereo. Ciononostante, la contendibilità del mercato è stata minore del previsto. Numerosi sono i fattori che hanno contribuito a rendere difficile l'ingresso di nuovi operatori nel settore: la necessità di disporre di *slot*; l'esistenza di sistemi di fidelizzazione dei viaggiatori, quali i punti miglia o i programmi *frequent flyer*; gli effetti rete (i vettori competono non tanto sulla singola rotta, ma su un fascio di rotte tra loro connesse) e le alleanze strategiche volte al loro sfruttamento; la necessità di disporre di sistemi computerizzati per le prenotazioni e il controllo della biglietteria. Tali fattori costituiscono ostacoli all'ingresso soprattutto per gli operatori di minori dimensioni, restringendo l'ambito concorrenziale ai vettori più importanti.

Nel settore del trasporto aereo esistono attualmente forti incentivi alla concentrazione, che stanno portando a notevoli mutamenti negli assetti concorrenziali sia a livello internazionale che all'interno dei singoli paesi. Analogamente, sono frequenti le alleanze strategiche tra compagnie aeree; molto spesso si tratta di accordi di *code sharing*, vale a dire di condivisione dei codici delle compagnie sulla stessa tratta. La valutazione concorrenziale di tali intese va effettuata considerando numerosi aspetti. Infatti, in molti casi, gli accordi di *code sharing* presentano aspetti proconcorrenziali, laddove comportano la creazione di nuovi servizi e l'abbassamento dei costi, soprattutto sulle rotte dove la domanda è limitata. D'altra parte gli accordi di *code sharing* possono comportare anche rischi per la concorrenza soprattutto quando vengono conclusi su mercati dove sono presenti pochi operatori con numerose rotte in comune.

La concorrenza nei mercati del trasporto aereo dipende in larga misura anche dall'assetto degli aeroporti. Nel settore dei servizi aeroportuali, tuttavia, i comportamenti dei gestori degli aeroporti rischiano di vanificare gli effetti della liberalizzazione prevista dalla direttiva 96/67/CE<sup>38</sup>. Peraltro, la configurazione del mercato

---

38. Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dell'assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in GUCE L 272/36 del 25 ottobre 1996.

## Gli interventi dell'Autorità

dei servizi di *handling* non si riflette solamente sulle condizioni di concorrenza nel trasporto aereo, ma va valutata anche nella prospettiva del crescente interesse che gli operatori privati mostrano per la gestione dei principali scali aeroportuali nazionali.

Al 31 marzo 2000 l'Autorità sta conducendo un'istruttoria su possibili abusi di posizione dominante nell'aeroporto di Roma-Fiumicino (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING). Nel corso dell'anno è stato inoltre reso un parere, ai sensi dell'articolo 22, sulla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea e sulla revisione della Convenzione tra Stato e Alitalia (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI AEREI DI LINEA CON GLI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA).

### *Aeroporti di Roma-Tariffe del Ground-Handling*

Nel novembre 1999, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da società e associazioni operanti nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Aeroporti di Roma Spa, per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di assistenza a terra (*ground handling*) dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e in quello della gestione delle infrastrutture dello stesso aeroporto. I presunti comportamenti abusivi consisterebbero in particolare in: *i*) una rimodulazione del sistema tariffario dei servizi di assistenza a terra offerti, la quale, contemplando un sistema di sconti fedeltà abbinati a sconti quantitativi, sarebbe suscettibile di creare barriere all'ingresso di nuovi operatori su tale mercato e di determinare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti fornite ai vettori aerei; *ii*) ostacoli posti all'autoproduzione di servizi di assistenza a terra da parte di un vettore e all'attività di altri operatori nello stesso mercato, nonché nell'imposizione di condizioni di transazione ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie nella sub-concessione ai concorrenti dei locali necessari per svolgere la loro attività.

L'istruttoria, che al 31 marzo 2000 è ancora in corso, è stata avviata ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE in quanto i comportamenti oggetto di indagine, riducendo sostanzialmente le possibilità per le imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi in un mercato nazionale, potrebbero pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario.

### *Regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea*

Nel luglio 1999 l'Autorità ha inviato al Ministro dei Trasporti e della Navigazione un parere in merito all'atto aggiuntivo di revisio-

ne della Convenzione del 15 aprile 1992, n. 4372 tra Stato e Alitalia, adottato il 31 marzo 1999, e alla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea.

A differenza dei voli di linea all'interno dell'Unione europea, i servizi di linea di trasporto aereo per destinazioni al di fuori dell'area comunitaria avvengono in regime regolamentare che limita la quantità offerta e il numero di soggetti ammessi a operare. Al riguardo, l'Autorità ha sollecitato il Governo ad adoperarsi per giungere alla designazione di una pluralità di vettori italiani nell'ambito della revisione degli accordi bilaterali con gli Stati non aderenti all'Unione europea e per favorire l'entrata in vigore degli accordi di *open sky* che sanciscono la completa libertà di traffico per tutte le compagnie aeree dei Paesi contraenti sulle rotte che li collegano.

Con specifico riferimento alla revisione della Convenzione con Alitalia, l'Autorità ha rilevato come la possibilità di esercitare le rotte in concessione attraverso punti intermedi in Italia consente ad Alitalia di operare su due destinazioni nazionali utilizzando un solo aeromobile, reintroducendo di fatto privilegi già presenti nella precedente Convenzione. Tale previsione garantisce, infatti, ad Alitalia l'esclusiva su rotte non servite direttamente, a prescindere dalla sua capacità di operarle senza scali intermedi, precludendo così l'ingresso di altri vettori su una rotta tra l'Italia e un paese non aderente all'Unione europea, anche qualora Alitalia non disponesse della capacità di trasporto sufficiente per servirla regolarmente.

Analogamente, la previsione contenuta nell'atto aggiuntivo di revisione della Convenzione che consente ad Alitalia di operare le rotte in concessione anche tramite accordi di *code sharing* e *code sharing/block space* con altri vettori è apparsa idonea a determinare una restrizione della concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che la presenza di un numero limitato di vettori sulle rotte extracomunitarie e la protezione regolamentare nei confronti degli ingressi di nuovi concorrenti possono far sì che gli accordi di *code sharing* tra Alitalia e il vettore estero designato dall'altro Paese conducano di fatto da un duopolio a un monopolio, con una possibile riduzione della capacità offerta e un aumento dei prezzi. In tal senso opererebbe anche la norma che prevede che Alitalia possa ottenere la concessione per un collegamento, anche servendolo con uno scalo intermedio in un altro Paese e operando la seconda metà della tratta con un accordo in *code sharing* con un vettore estero, laddove un vettore nazionale concorrente verrebbe ammesso a operare sullo stesso collegamento solo

effettuando un volo diretto punto-punto, con oneri evidentemente maggiori in termini di impegno sia di capacità di trasporto che di equipaggi.

L'Autorità ha auspicato che l'atto aggiuntivo della Convenzione con Alitalia fosse quindi oggetto di opportune modifiche allo scopo di eliminare le previsioni che possono risultare pregiudizievoli per gli utenti del servizio aereo.

---

## TRASPORTI FERROVIARI

---

Nel settore del trasporto ferroviario, l'attuazione delle direttive comunitarie n. 91/440/CEE<sup>39</sup>, 95/18/CE<sup>40</sup> e 95/19/CE<sup>41</sup> al fine di conseguire la separazione della gestione dell'infrastruttura dall'erogazione di servizi di trasporto continua a incontrare resistenze nella maggior parte dei paesi europei. In Italia, anche se si è ormai prossimi alla ristrutturazione organizzativa delle Ferrovie dello Stato volta alla creazione di aree funzionali (divisionalizzazione) e alla separazione contabile tra l'attività di gestione dell'infrastruttura e quella dei servizi di trasporto, si è ancora lontani dalla separazione effettiva tra le due attività. In relazione all'accesso al trasporto ferroviario, in base all'articolo 5 del decreto legge 28 marzo 2000, n. 70, potranno ottenere l'autorizzazione all'accesso alla rete anche le imprese, private o straniere, che propongano la vendita di servizi merci o passeggeri sul territorio nazionale.

Come l'Autorità ha già avuto modo di rilevare in una segnalazione del giugno 1998 riguardante lo schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE<sup>42</sup>, la separazione contabile e societaria non risulta idonea, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile e societaria dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione sostanziale tra le due attività. Un obiettivo questo che appare particolarmente desiderabile, oltre che più agevolmente raggiungibile, nel trasporto merci. A conferma di ciò, la recente decisione con la quale l'Autorità ha dovuto ribadire l'esistenza di comportamenti discriminatori posti abusivamente in essere dalle Ferrovie dello Stato a favore di imprese partecipate o controllate operanti nei mercati del trasporto combinato, sebbene tali imprese fossero separate dalle Ferrovie non solo da un punto di vista contabile, ma anche sotto il profilo societario (CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO).

**Cesare Fremura/Assologistica-Ferrovie dello Stato****Gli interventi dell'Autorità**

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa (FS) per presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. L'istruttoria ha consentito di accertare che FS ha abusato della posizione dominante detenuta, grazie a una riserva di legge, nel mercato della trazione ferroviaria, ponendo in essere comportamenti discriminatori idonei a favorire Italcontainer, società controllata da FS operante nel mercato del trasporto intermodale di container, e Cemat, società partecipata da FS operante nel trasporto bimodale di casse mobili, rispetto agli operatori concorrenti.

Il trasporto intermodale di container e quello bimodale di casse mobili rappresentano due particolari tipologie del servizio di trasporto merci che, per le loro caratteristiche peculiari, si differenziano dalle altre forme di organizzazione del trasporto tradizionale di merci, in quanto si fondano sull'ottimizzazione dell'impiego di più modalità di trasporto e sulla capacità di organizzare nel modo più efficiente possibile la combinazione di diverse tratte, minimizzando i tempi di trasbordo. Il trasporto di container ha come origine o destinazione un terminal portuale e, pertanto, riguarda il trasporto di merci da punto a punto con modalità marittima, stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia/mare). Il trasporto di casse mobili, invece, riguarda il trasporto di merci da punto interno a punto interno del territorio e avviene con l'utilizzo delle sole modalità stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia). La diversa tipologia dei contenitori, container o casse mobili, risponde proprio alle diverse caratteristiche di robustezza necessarie per l'effettuazione di tratte marittime.

Per entrambe le modalità di trasporto, la trazione ferroviaria risulta indispensabile, in quanto il trasporto simultaneo di grandi quantità di merci su distanze medio-lunghe (collegamenti porti/terminali interni o terminali/terminali) non potrebbe essere effettuato con economicità comparabile per mezzo del trasporto stradale. L'organizzazione del servizio di trasporto ferroviario di container e casse mobili può avvenire secondo due modalità distinte denominate "traffico a treno completo" e "traffico diffuso". La prima si caratte-

39. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, in GUCE L 237/25 del 24 agosto 1991.

40. Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, in GUCE L 143/70 del 27 giugno 1995.

41. Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, in GUCE L 143/75 del 27 giugno 1995.

42. Bollettino n. 21/1998.



rizza per l'impiego, da parte degli operatori, di treni completi di varie dimensioni, la cui offerta viene programmata da FS in base alle esigenze dell'operatore tenendo conto delle compatibilità generali. Il traffico diffuso riguarda invece l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni viaggianti secondo orari e percorsi definiti da FS.

I comportamenti di FS, oggetto dell'istruttoria, hanno riguardato, in primo luogo, la definizione del sistema tariffario (prezzi, sconti, penali) per la vendita dei servizi di trazione agli operatori attivi nei due mercati del trasporto combinato. In particolare, è stato accertato che le significative modifiche apportate alla struttura tariffaria dopo il 1995, che hanno interessato prevalentemente il traffico a treno completo con riferimento al trasporto di container e il traffico diffuso per il trasporto di casse mobili, non hanno avuto alla base alcun criterio di efficienza o economicità. La documentazione acquisita presso la sede di FS ha permesso di evidenziare, al contrario, come l'impresa abbia applicato una politica tariffaria spesso non in grado di coprire neanche i costi variabili. Ciò, in particolare, per il servizio a treno completo, dove le perdite di FS sono risultate tanto più elevate quanto maggiori sono stati i volumi di traffico movimentati sulla singola tratta.

Le modalità di applicazione del sistema tariffario sono inoltre risultate esplicitamente volte a favorire Italcontainer e Cemat nei rispettivi mercati. Tra i privilegi concessi da FS a tali società sono stati rilevati: *i*) termini di dilazione più ampi per il pagamento delle somme dovute; *ii*) la liquidazione anticipata dei ristorni (particolari forme di sconto) su base trimestrale; *iii*) una diversa incidenza delle penali.

Con specifico riguardo al mercato dei container è stato evidenziato, inoltre, come i legami strutturali tra questa società e FS (compresa la coincidenza tra i vertici di Italcontainer e quelli della Divisione di FS che si occupa del trasporto combinato, Asa Logistica Integrata) abbiano permesso a Italcontainer lo sfruttamento di vantaggi informativi sulla programmazione e i costi dei propri concorrenti.

Nel trasporto di casse mobili è stato rilevato che la posizione di privilegio attribuita a Cemat è stata ulteriormente accentuata attraverso l'affidamento a quest'ultima della gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS, che ha conferito a Cemat un rilevante vantaggio competitivo nell'organizzazione dei servizi di terminalizzazione.

L'istruttoria ha consentito di accertare che i comportamenti di FS nel mercato del trasporto intermodale di container hanno pro-



dotto, nel corso del periodo considerato, discriminazioni tali da consentire a Italcontainer, la cui quota di treni movimentati è passata dal 25% a oltre il 44%, di beneficiare per intero della crescita del mercato del trasporto di container a scapito degli altri concorrenti, la cui posizione è rimasta invece pressoché stabile in termini di numero di treni movimentati e si è significativamente ridotta in termini di quota. Alcuni dei concorrenti, inoltre, per poter beneficiare almeno in parte dei privilegi concessi a Italcontainer, sono stati costretti a trasformarsi in clienti di tale società. Nel mercato del trasporto di casse mobili, i comportamenti abusivi posti in essere da FS hanno impedito lo svolgimento di qualunque forma di concorrenza potenziale ed effettiva, contribuendo a mantenere una configurazione sostanzialmente monopolistica del mercato.

Deve pertanto evidenziarsi che la separazione societaria tra Italcontainer e Cemat, da un lato, e FS dall'altro, non ha impedito l'adozione da parte di quest'ultima di comportamenti di abuso di posizione dominante distorsivi della concorrenza nei mercati del trasporto combinato. Le restrizioni poste in essere da FS sono state ritenute dall'Autorità particolarmente gravi, in quanto volte a utilizzare il potere di mercato derivante da un regime di monopolio legale per limitare la concorrenza in mercati non riservati. A ciò si aggiunga che le violazioni accertate sono risultate in larga misura analoghe, e per molti versi più gravi, di quelle in relazione alle quali l'Autorità aveva già diffidato la società in un altro procedimento in materia di abuso di posizione dominante concluso nel 1993 (FREMURA-FS<sup>43</sup>). Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità ha comminato a FS una sanzione pari al 3,5% del fatturato realizzato dalla vendita dei servizi di trazione ferroviaria agli operatori attivi nei mercati del trasporto combinato, per un ammontare di 6.288 milioni di lire.

---

#### ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

---

##### *Edizione Holding/Autostrade-Concessioni e costruzioni autostrade*

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'acquisizione da parte di Edizione Holding Spa, attiva in numerosi mercati,

---

43. Bollettino n. 18-19/1993.

tra i quali quello della ristorazione autostradale attraverso la società controllata Autogrill Spa, del controllo di Autostrade Spa.

Le attività interessate dall'operazione sono state individuate: *i)* nella gestione della rete autostradale; *ii)* nell'affidamento in subconcessione dei servizi prestati nelle aree di sosta della rete autostradale; *iii)* nei servizi di ristorazione resi agli automobilisti nelle aree di sosta della rete autostradale. Autostrade è presente nei primi due mercati, essendo concessionaria, anche attraverso società controllate, di varie tratte della rete autostradale nazionale a pagamento (circa il 56% in termini di chilometri) ed essendo titolare dell'affidamento in subconcessione dei servizi offerti nelle aree di sosta ubicate sulle tratte autostradali di sua pertinenza. Sul mercato della ristorazione autostradale, invece, è presente Autogrill, controllata da Edizione Holding, che opera attraverso subconcessioni ottenute prevalentemente dal gruppo Autostrade. In particolare, Autogrill è presente su 180 dei 249 punti di ristoro ubicati sulla rete gestita dal gruppo Autostrade, realizzando oltre l'80% del fatturato complessivo derivante dall'attività di ristorazione su tale rete. Su larghi tratti della rete autostradale, peraltro, Autogrill è l'unico operatore.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione, così come era stata notificata, sarebbe stata idonea a rafforzare la posizione dominante di Autogrill. Innanzitutto, Autostrade e le società dalla stessa controllate, facendo seguito a direttive di Edizione Holding, avrebbero potuto assumere direttamente, alla scadenza delle subconcessioni, la fornitura del servizio di ristoro autostradale, se non in tutte le aree di sosta almeno in quelle strategicamente più rilevanti. Ciò avrebbe consentito a Edizione Holding di sottrarre al meccanismo di assegnazione mediante gara alcune aree di sosta, con l'effetto di mantenere all'interno del gruppo quelle in cui è già presente Autogrill e di acquisire agevolmente quelle dove attualmente operano altre imprese.

Inoltre, è stato ritenuto che anche nel caso di affidamento dei servizi di ristorazione con procedure a evidenza pubblica, la concentrazione avrebbe determinato comunque un rafforzamento della posizione dominante di Autogrill in ragione, tra l'altro, dei privilegi informativi che inevitabilmente vengono in essere tra società facenti capo a un medesimo centro di controllo.

Infine, a seguito della concentrazione, Autogrill avrebbe potuto beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza allo stesso gruppo di Autostrade, quali ad esempio la possibilità di influenzare il processo di trasformazione delle aree di servizio, in modo da renderlo più rispondente alle esigenze della medesima Autogrill, oppure la possibilità di beneficiare di parte delle *royalties* realizzate da

Autostrade dall'affidamento in subconcessione del servizio di ristorazione autostradale (nella misura della propria partecipazione, ovvero del 18%). Tale vantaggio, del quale avrebbe beneficiato unicamente Autogrill rispetto ai concorrenti, si sarebbe tradotto in un indubbio incentivo a porre in essere comportamenti strategici di gruppo, quali ad esempio la presentazione di offerte per l'affidamento delle subconcessioni sistematicamente più elevate di quelle degli altri partecipanti alla gara.

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso il procedimento, autorizzando l'operazione a condizione che vengano rispettati i seguenti impegni:

- i)* che Autostrade Spa e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumano direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidino sempre a terzi la fornitura di tale servizio attraverso procedure competitive trasparenti e non discriminatorie, adeguatamente pubblicizzate;
- ii)* che Autostrade Spa e le società da essa controllate affidino a uno o più soggetti terzi, indipendenti e qualificati, la gestione delle suddette procedure competitive, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti;
- iii)* che non sia incrementata la quota, attualmente pari al 72%, relativa ai punti di ristoro affidati direttamente o indirettamente a Autogrill rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade.

L'Autorità ha infatti ritenuto che il rispetto delle suddette condizioni possa assicurare che la concentrazione non determini l'eliminazione o una riduzione significativa della concorrenza nel mercato della ristorazione autostradale.

## TELECOMUNICAZIONI

Il 1999 ha visto l'avvio dell'offerta commerciale di servizi di telefonia da parte degli operatori di rete fissa che avevano ottenuto una licenza nell'ambito del nuovo quadro regolamentare entrato in vigore il 1° gennaio 1998. Inizialmente, i servizi offerti dai nuovi operatori di rete fissa riguardavano esclusivamente le chiamate

**Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni**

interdistrettuali con selezione dell'operatore. A partire dall'inizio del 2000 è stata resa operativa la selezione di operatori diversi da Telecom Italia anche per le chiamate locali<sup>44</sup>.

Il moltiplicarsi delle offerte di servizi di telefonia, oltre a favorire un allargamento delle possibilità di scelta per i consumatori, ha indotto una sostanziale riduzione dei prezzi della telefonia, in particolare per quanto concerne le chiamate internazionali, interurbane e verso i numeri dei cellulari. I benefici di queste nuove offerte si sono estesi sia alle imprese, che avevano già potuto godere dei vantaggi della liberalizzazione dei servizi di trasmissione dati e di telefonia per gruppi chiusi di utenti, sia alle famiglie, che hanno per la prima volta avuto modo di scegliere tra diversi operatori di telefonia fissa.

Il 1999 è stato inoltre caratterizzato dall'amplessissima diffusione dei servizi di accesso alla rete Internet, determinata principalmente dall'interesse emerso da parte degli operatori di telecomunicazioni a fornire direttamente sul mercato anche servizi di accesso a Internet, in concorrenza con gli altri fornitori del servizio Internet presenti sul territorio. In proposito, si è estesa la tendenza a offrire ai propri clienti l'accesso a Internet a fronte del pagamento della sola tariffa telefonica locale, senza la necessità di corrispondere alcun canone di abbonamento annuale. Questa possibilità, offerta dapprima dagli operatori Tiscali e Infostrada e immediatamente dopo da Telecom Italia, nasce grazie all'opportunità data dagli accordi di interconnessione stipulati da ciascun nuovo operatore telefonico con Telecom per ottenere dalla stessa Telecom una corresponsione per il traffico terminato su archi di numerazione assegnati a tale operatore. In sostanza, i nuovi operatori telefonici e la stessa Telecom sono in grado di utilizzare i proventi da traffico telefonico conseguiti attraverso la diffusione di Internet per finanziare l'accesso alla rete da parte degli utenti.

Più in particolare, i nuovi operatori di rete fissa, che offrono servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento, sono in grado di finanziare l'offerta tramite un meccanismo attraverso il quale questi operatori usufruiscono della retrocessione da parte di Telecom di una quota dei ricavi da traffico telefonico generati dall'accesso a Internet. Ciò implica che ogni qualvolta un abbonato al servizio di accesso gratuito si collega alla rete, si generano per il nuovo operatore di rete fissa ricavi da traffico telefonico, con i quali esso copre i costi della fornitura del servizio di accesso a Internet. La contrapposizione di interessi, in ordine alla ripartizione dei ricavi telefonici, tra il gestore della rete pubblica commutata, da cui hanno origine le chiamate per l'accesso a Internet, e i fornitori di servizi di accesso aveva condotto all'emergere di contrasti sia tra i fornitori del servizio Internet e Telecom Italia (che sono stati oggetto del pro-

cedimento istruttorio ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM), sia tra la stessa Telecom e i nuovi operatori di rete fissa che avevano sottoscritto un contratto di interconnessione reciproca (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA).

Per quanto concerne il lato dell'offerta, l'ingresso dei nuovi operatori di rete fissa, accanto ai numerosi fornitori del servizio Internet, di dimensione nazionale o locale, nonché alla stessa Telecom Italia nell'attività di fornitura dei servizi di accesso a Internet, ha comportato un forte mutamento delle condizioni competitive in questo mercato, la cui dinamica risulterà fortemente condizionata dalle scelte di sviluppo infrastrutturale e commerciale dei nuovi operatori di rete fissa. Dal lato della domanda, appare evidente che l'introduzione dei servizi di accesso a Internet senza canone di abbonamento ha favorito nel corso del 1999 una massiccia utilizzazione della rete soprattutto da parte dell'utenza residenziale, contribuendo in tal modo a una più ampia diffusione dei servizi telematici in Italia.

La crescita dei mercati relativi alla rete Internet e l'aumento del numero degli operatori non ha, tuttavia, ridotto la necessità di interventi di carattere regolatorio e/o di tutela della concorrenza, a causa della presenza ancora nettamente dominante dell'operatore storico sia in termini di dotazione di infrastrutture che a livello di integrazione dei servizi offerti. In particolare, l'Autorità è intervenuta in merito all'offerta da parte di Telecom Italia di servizi Internet tramite modalità ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), una nuova modalità volta ad accelerare sensibilmente la velocità di collegamento, ritenendo abusiva l'esclusione degli altri operatori di telecomunicazioni dalla possibilità di effettuare la medesima offerta (INFOSTRADA/TELECOM ITALIA-TECNOLOGIA ADSL).

Per quanto riguarda i servizi radiomobili, è stata assegnata nella primavera del 1999 la quarta licenza per la realizzazione e la gestione di una rete nazionale con tecnologia GSM; il servizio commerciale dovrebbe essere reso disponibile entro la prima metà del 2000. Inoltre, sono state avviate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni le procedure per l'assegnazione delle licenze per il servizio mobile di terza generazione UMTS (*Universal Mobile Telecommunications Service*), il cui avvio è previsto entro il 2002.

I rapporti tra gli operatori sono stati influenzati soprattutto da alcuni interventi a livello regolamentare finalizzati all'introduzione

---

44. Cfr. deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

di specifici obblighi da parte dei soggetti identificati come dotati di notevole forza di mercato nei rispettivi ambiti di attività. In particolare, con la delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 197 del 7 settembre 1999 sono stati notificati alla Commissione europea l'operatore di rete fissa Telecom Italia, come avente notevole forza nel mercato delle reti e dei servizi di telefonia pubblica fissa, nel mercato dei sistemi di linee affittate e nei servizi d'interconnessione, nonché gli operatori di rete mobile Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia, come aventi notevole forza nel mercato dei sistemi di comunicazioni mobili a uso pubblico e nei servizi d'interconnessione. Con riguardo alla notifica dell'operatore mobile Omnitel nel mercato nazionale dell'interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un proprio parere sulla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nel quale si sottolinea l'importanza fondamentale dell'interconnessione con le reti mobili per lo sviluppo dell'intero sistema delle telecomunicazioni (PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI).

Anche per quanto concerne i rapporti economici tra operatori nel caso di chiamate da reti fisse verso reti mobili, vi sono stati rilevanti mutamenti del regime regolamentare che hanno condotto a una sostanziale modificazione della struttura e a una riduzione dei costi per questo tipo di comunicazioni. A seguito del passaggio della titolarità del prezzo delle comunicazioni uscenti dalla rete fissa e destinate verso numeri delle reti mobili in capo all'operatore fisso (passaggio disposto con la delibera n. 85/99 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sono stati infatti definiti dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni gli obblighi, gravanti sugli operatori identificati come aventi notevole forza di mercato nell'ambito dei servizi di interconnessione, nella fissazione della quota spettante all'operatore fisso e del prezzo di terminazione spettante all'operatore mobile (delibera n. 338/99 del 6 dicembre 1999). Tali obblighi comportano l'orientamento dei prezzi fissati da ciascun operatore ai costi di fornitura dei relativi servizi: pertanto, sulla base dell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quota spettante a Telecom Italia è stata determinata come non superiore al valore medio di 110 lire/minuto, mentre per entrambi gli operatori Telecom Italia e Omnitel Pronto Italia, il prezzo massimo di terminazione è stato ridotto a 360 lire/minuto, inteso come valore medio al minuto articolabile in picco e fuori picco. A questo proposito, nel parere espresso in merito alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto, compatibilmente con lo sviluppo di con-

dizioni concorrenziali sui mercati, suscettibili di ulteriori riduzioni tanto il valore medio di quota spettante all'operatore fisso quanto quello di terminazione dei due operatori mobili. La delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha inoltre disposto, sotto il profilo della struttura tariffaria, che i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile siano indipendenti dal profilo di abbonamento dell'utente mobile chiamato, eliminando così la precedente distinzione in utenza di affari e residenziale di tali prezzi. A seguito di queste modificazioni nella struttura dei prezzi di interconnessione tra la rete pubblica commutata e le principali reti mobili sono cambiate anche le tariffe praticate da Telecom Italia agli abbonati: la nuova articolazione tariffaria, introdotta il 16 febbraio 2000, è stata orientata soprattutto al restringimento della sperequazione esistente tra le tariffe piena e ridotta, e ha comportato un abbassamento delle prime e un rialzo delle seconde, con una contestuale riduzione delle diverse fasce orarie.

Sotto il profilo regolamentare, occorre, infine, soffermarsi brevemente sulla già citata introduzione all'inizio del 2000, nonché sull'operatività a livello nazionale entro il luglio 2000, della modalità di pre-selezione dell'operatore nel caso dei servizi su rete fissa. Attraverso tale funzione gli abbonati del gestore della rete pubblica commutata avranno la possibilità di usufruire su base permanente dei servizi di un altro operatore di rete fissa per tutte le tipologie di chiamata, senza bisogno di comporre il relativo codice di selezione<sup>45</sup>. Contestualmente è stata disposta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni anche l'introduzione della portabilità del numero relativamente al fornitore del servizio, che consente all'utente di mantenere il proprio numero (geografico o non geografico) quando decide di cambiare operatore titolare, a parità di tipologia di servizio e di ubicazione nell'ambito della stessa area locale<sup>46</sup>. In entrambi i casi si tratta di innovazioni regolamentari che, una volta operative, tenderanno a facilitare l'ampliamento della base di clienti per gli operatori nuovi entranti.

Nel corso dell'anno, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile (TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE) e un abuso di posizione dominante da parte di Telecom in relazione all'offerta dei servizi di accesso a Internet (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDERS-TELECOM). E' stata

**Gli interventi  
dell'Autorità in  
materia di intese,  
abusi di posizione  
dominante e  
concentrazioni**

45. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 3/CIR/99 del 7 dicembre 1999.

46. Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 4/CIR/99 del 7 dicembre 1999.



inoltre comminata una sanzione per omessa comunicazione di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE). Al 31 marzo 2000 sono in corso due istruttorie riguardanti presunti abusi di posizione dominante di Telecom Italia nei mercati dei servizi di telecomunicazione (TISCALI/ALBACOM-TELECOM ITALIA; INFOSTRADA-TELECOM ITALIA TECNOLOGIA ADSL).

### *Tim-Omnitel tariffe fisso mobile*

Nel settembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte delle due società che nel periodo oggetto di istruttoria costituivano gli unici operatori attivi nel mercato dei servizi di comunicazione radiomobile: Telecom Italia Mobile Spa (Tim) e Omnitel Pronto Italia Spa (Opi).

Tim, controllata da Telecom Italia, risulta concessionaria unica del servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione fornito in tecnica analogica TACS ed è titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio radiomobile su tecnologia digitale GSM. Opi, costituita nel 1994, è un'impresa comune controllata dalla società Omnitel Sistemi Radiocellulari con il 70% del capitale sociale e da Pronto Italia con il rimanente 30%. La società è a sua volta titolare di una concessione non esclusiva per la fornitura del servizio di comunicazione mobile su tecnologia digitale GSM e per l'installazione e la gestione della relativa rete e la partecipazione dei connessi servizi.

Il servizio di comunicazione mobile cellulare richiede l'interconnessione di ciascuna rete radiomobile con la rete pubblica commutata e con le altre reti radiomobili. Ai fini della valutazione dei comportamenti oggetto del provvedimento, è stato osservato che in Italia, a differenza della maggior parte dei paesi europei dove la regolamentazione in materia attribuisce la titolarità delle comunicazioni fisso-mobile al gestore della rete fissa, il quadro regolamentare ha per lungo tempo qualificato il servizio fisso-mobile come componente del servizio di telefonia reso dal gestore di rete mobile. Pertanto, fino all'entrata in vigore della delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 22 dicembre 1998, la titolarità delle condizioni economiche di offerta per le comunicazioni fisso-mobile su sistema GSM è stata in capo ai gestori mobili Tim e Opi, i quali possedevano piena libertà di definizione di tali condizioni, insistendo su di essi solo un obbligo informativo nei confronti del soggetto concedente.

Dai fatti accertati nel corso del procedimento istruttorio risulta che i comportamenti posti in essere dalle società Tim e Opi, tanto

nella fissazione dei prezzi al pubblico delle comunicazioni fisso-mobile quanto nella definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili, hanno costituito intese lesive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In relazione ai comportamenti di prezzo adottati nell'offerta al pubblico dei servizi di comunicazione mobile, le risultanze istruttorie hanno posto anzitutto in evidenza come vi siano state ripetute occasioni di incontri e scambi di informazione tra le parti, aventi ad oggetto tanto le condizioni di offerta del TACS quanto le modalità di definizione delle condizioni di offerta al pubblico del nuovo servizio GSM, offerto dalle due imprese. Contestualmente, è stata evidenziata l'esistenza di comportamenti paralleli di prezzo che hanno determinato un'assoluta identità fra i due gestori delle condizioni economiche di offerta al pubblico della componente di servizio fisso-mobile. Tali condizioni economiche, peculiari nella loro struttura, articolata in due prezzi per gli indicativi di tipo residenziale e in quattro prezzi per gli indicativi di tipo affari, erano inoltre, come ha posto in luce l'indagine conoscitiva avviata in materia dalla Commissione europea nel gennaio 1998, estremamente onerose rispetto alla media europea con riferimento agli indicativi residenziali in orario di punta. Esse sono state applicate e mantenute invariate dalle due società nella struttura e nel livello, in un contesto di dichiarata libertà di determinazione dei prezzi, per un periodo di tempo particolarmente prolungato che si estende dal 1996 al 1998. In particolare, è stato rilevato che nel corso del 1998, a fronte dell'ingresso sul mercato di nuovi operatori di rete fissa titolari delle condizioni economiche per il servizio fisso-mobile relativo alla propria utenza, nonché dell'imminente processo regolamentare di assegnazione di tale titolarità anche al gestore di rete fissa Telecom Italia, entrambe le imprese hanno avuto una serie di contatti inerenti specificamente alla materia delle comunicazioni fisso-mobile, miranti, tra l'altro, a definire strategie comuni di difesa dei ricavi da queste derivanti, ricavi che i sopradescritti eventi avrebbero minacciato. Inoltre, l'obiettivo di mantenere elevati i ricavi derivanti dalle comunicazioni fisso-mobile è stato ulteriormente perseguito dalle due imprese attraverso comuni tentativi di eliminazione degli arbitraggi sul traffico fisso-mobile, realizzati con il meccanismo delle triangolazioni internazionali, conseguenti all'elevato valore dei prezzi fisso-mobile in orario di punta praticati al pubblico. Infine, l'analisi istruttoria ha mostrato come alla fine del 1998, anche a fronte dei risultati dell'indagine della Commissione europea relativa alle condizioni economiche per i servizi mobili, le imprese per la prima volta abbiano ritenuto di dover procedere a una modifica delle condizioni economiche per il traffico fisso-mobile applicate fino ad allora, procedendo, di conseguenza,

alla conclusione di un accordo che definiva una proposta comune di nuovi livelli e articolazione dei prezzi, costruita in modo da mantenere sostanzialmente inalterati, tenuto conto dell'effetto di elasticità della domanda alle variazioni dei prezzi, i propri rispettivi ricavi per la componente del traffico proveniente da rete fissa. In effetti, dai documenti istruttori è risultato che attraverso la suddetta manovra, entrata in vigore il 6 gennaio 1999, le imprese intendevano perseguire l'obiettivo di cristallizzare il precedente equilibrio di mercato, opponendosi all'esplicarsi degli effetti positivi, in termini di determinazione di un equilibrio più efficiente nell'offerta di servizi fisso-mobile, derivanti dall'operare di nuovi concorrenti.

Con riferimento ai comportamenti assunti dalle due imprese nel mercato dei servizi di interconnessione, è emerso come, dopo un periodo di tre anni in cui le imprese avevano costantemente applicato un costo di interconnessione reciproca inizialmente fissato nel 1995, Tim e Opi si siano accordate per innalzare il costo di interconnessione tra le rispettive reti dal valore precedentemente vigente al costo più elevato tra quelli che i due gestori mobili avevano separatamente dichiarato presso il Ministero delle Comunicazioni come condizioni praticabili al vincitore della gara per la terza licenza radio-mobile in tecnica DCS 1800. Considerato che il valore di interconnessione fissato tra Tim e Opi non sembra avere per tali imprese rilevanza economica in virtù del sostanziale bilanciamento nei rapporti di traffico reciproci, la ridefinizione verso l'alto di tale costo, nella fase di ingresso del nuovo concorrente Wind e in via preliminare all'attuazione di trattative per l'interconnessione con i nuovi operatori di rete fissa, è apparso volto a innalzare barriere all'accesso sul mercato attraverso l'induzione di maggiori costi per i nuovi entranti. La seconda evidenza fornita dall'indagine istruttoria è che, pur a fronte di modalità di trattativa complessivamente differenziate, le imprese hanno applicato condizioni economiche di interconnessione analoghe, sia nella struttura che nel livello, verso gli operatori terzi di rete fissa. In particolare, entrambi i gestori hanno individuato, nei contratti di interconnessione diretta, condizioni economiche per la terminazione sulle proprie reti del traffico originato da reti fisse di altri operatori che equivalgono sostanzialmente ai prezzi da loro applicati nei confronti dell'utenza Telecom Italia, al netto del compenso corrisposto a tale gestore.

Ai fini della valutazione della restrittività delle intese in esame, è stato osservato come tanto la pratica concordata relativa al 1998, quanto l'accordo del 6 gennaio 1999, nonché l'intesa sulla definizione dei prezzi di interconnessione alle rispettive reti mobili per gli altri operatori di telecomunicazioni abbiano avuto per ogget-

to ed effetto una consistente restrizione della concorrenza sul mercato dei servizi di comunicazione mobile personale. Quanto alle prime due intese, la fissazione di condizioni economiche uniformi per i servizi di comunicazione fisso-mobile è stata posta in essere dagli unici due soggetti operanti sul mercato e ha avuto luogo in relazione alla totalità dei servizi di comunicazione mobile personale. Inoltre, le condizioni economiche considerate erano relative a una componente estremamente rilevante del traffico di pertinenza dei due gestori e, quindi, del complesso dei diversi servizi da essi offerti in regime concorrenziale nel mercato delle comunicazioni mobili. Quanto alla definizione dei prezzi di interconnessione per i terzi operatori, l'accordo fra le parti è stato ritenuto lesivo in quanto si è concretizzato nella fissazione di prezzi di servizi intermedi necessari ai terzi operatori per operare in concorrenza con i gestori mobili nella fornitura del servizio di comunicazione mobile all'utenza finale. Tenuto conto della gravità di tali elementi, l'Autorità ha deciso, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie alle due società nella misura dell'1,8% del fatturato per le intese relative alla fissazione dei prezzi dei servizi di comunicazione fisso-mobile, dell'1,1% del fatturato per l'accordo del 6 gennaio 1999 e dell'1% del fatturato per l'intesa relativa alla fissazione dei prezzi dei servizi di interconnessione. Complessivamente, le sanzioni applicate sono state di 100 miliardi e 432 milioni per Tim e di 46 miliardi e 868 milioni per Opi.

### *Associazione Italiana Internet Providers-Telecom*

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria condotta nei confronti di Telecom Italia per abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività ai fornitori del servizio Internet e della fornitura di collegamenti all'utente finale attraverso la rete telefonica pubblica commutata (PSTN) e la rete digitale di servizi integrati (ISDN). L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia da parte dell'Associazione Italiana Internet Providers nella quale si segnalavano alcuni presunti comportamenti abusivi tenuti da Telecom Italia, fra i quali in particolare: *i*) la vendita sottocosto dei servizi Tin e Interbusiness; *ii*) il finanziamento delle perdite causate dalla fornitura dell'accesso a Internet all'utenza residenziale e affari con i proventi derivanti dall'utilizzo della reti PSTN e ISDN da parte degli utenti che accedono con modalità commutata al fornitore del servizio Internet, nonché con i proventi derivanti dall'affitto di circuiti diretti; *iii*) alcune pratiche discriminatorie nell'ambito dell'offerta dei servizi Interbusiness. Nel corso dell'istruttoria è emerso un ulteriore possibile profilo di abusività, consistente nell'offerta agli

abbonati del proprio servizio Tin di modalità di accesso a Internet a tariffa telefonica urbana, indipendentemente dall'origine geografica della chiamata, rimanendo a carico di Tin il costo relativo all'eventuale tratta interurbana della chiamata.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi Tin e Interbusiness, deteneva una posizione di assoluto rilievo nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestiva inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed era il principale fornitore di infrastrutture di rete per i fornitori del servizio Internet suoi concorrenti. Le risultanze istruttorie hanno consentito di accertare che Telecom Italia, in virtù della posizione dominante detenuta nei mercati considerati, ha posto in essere una serie di pratiche che configurano abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In particolare, l'abusività delle condotte di Telecom Italia è apparsa riconducibile ai comportamenti commerciali tenuti nell'offerta di servizi Interbusiness e nell'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale.

Per quanto concerne l'offerta di servizi Internet all'utenza affari, dalle risultanze istruttorie è emersa l'applicazione da parte di Telecom Italia di condizioni economiche discriminatorie nei confronti degli altri fornitori del servizio Internet, accompagnata da pratiche di fidelizzazione della clientela affari attraverso l'applicazione di una scontistica particolare per i contratti di lunga durata e di sconti strategici a fronte di offerte della concorrenza. Tale comportamento, determinando l'applicazione alla propria clientela affari di prezzi notevolmente inferiori a quelli praticati dalla stessa Telecom ai fornitori del servizio Internet per i servizi intermedi utilizzati per la fornitura in concorrenza dei servizi finali, ha ostacolato l'ingresso nel mercato dei servizi di accesso a Internet.

Relativamente all'offerta di servizi di accesso a Internet per l'utenza residenziale, la politica commerciale attuata da Telecom era caratterizzata da prezzi per gli abbonamenti inferiori al livello medio della concorrenza e dall'applicazione di offerte promozionali per determinate categorie di utenza, nonché di scontistica per utenze particolari. Dall'istruttoria è emerso che la società ha utilizzato in maniera impropria, allo scopo di espandersi sul mercato, la propria natura integrata d'impresa, utilizzando le prerogative di Rete Intelligente, in particolare i servizi di addebito ripartito con cui un abbonato Tin può ottenere l'accesso al servizio a tariffa telefonica urbana collegandosi al punto di presenza (POP) più vicino attraverso l'utilizzo di un unico numero nazionale. Tali condotte hanno com-

portato un effettivo ostacolo al permanere dei fornitori del servizio Internet concorrenti sul mercato e all'ingresso di eventuali nuovi operatori. In particolare, la pratica del numero unico nazionale ha comportato una variabilizzazione dei costi fissi di rete, che ha avuto l'effetto diretto di eliminare i fornitori locali del servizio Internet che operavano sfruttando l'esistenza di diversificazione tariffaria nelle varie aree locali attraverso la presenza di loro POP fisici.

L'evidenza istruttoria ha mostrato che la generale situazione di perdita economica di Telecom derivante dai comportamenti assunti nel mercato dei servizi di accesso a Internet è stata resa possibile dall'entità dei ricavi che tale società ha percepito sui mercati a quest'ultimo collegati. In particolare, la prolungata e crescente perdita economica di Tin sul mercato dei servizi di accesso a Internet che risultava pari a 94 miliardi di lire nell'esercizio 1998 e in base alla quale Telecom ha raggiunto, in meno di tre anni, un posizionamento sul segmento residenziale del mercato dei servizi di accesso a Internet superiore al 50%, è stata realizzata attraverso una pratica di sussidi incrociati tra attività in concorrenza e attività riservate, possibile solo a Telecom in virtù della sua posizione di dominanza nel mercato dei collegamenti commutati per l'utenza finale.

Nel corso dell'istruttoria Telecom Italia ha assunto una serie di impegni nell'ambito di un accordo con l'Associazione Italiana Internet Providers che hanno indotto quest'ultima a ritirare la denuncia inizialmente presentata. L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a incidere positivamente sulla capacità concorrenziale dei fornitori del servizio Internet rispetto a quella esercitata da Telecom, con particolare riguardo alle possibili modalità di finanziamento dell'offerta di servizi di accesso a Internet all'utenza finale, derivanti da mercati collegati. In tal senso, l'impegno di corrispondere a tutti i fornitori del servizio Internet che ne facessero richiesta una parte dei ricavi da traffico telefonico per i collegamenti commutati sviluppato nei dodici mesi del 1998, calcolato rivalutando il traffico medio del giugno 1999, ovvero, alternativamente, l'offerta di una compensazione corrispondente, sono apparse misure suscettibili di eliminare gli effetti dello sfruttamento anticoncorrenziale dei vantaggi competitivi derivanti a Telecom dalla propria natura di impresa integrata e monopolista sui mercati collegati dell'offerta di circuiti diretti numerici e di collegamenti commutati.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che gli effetti anticoncorrenziali derivanti dai profili di abusività riscontrati in relazione alla commercializzazione di servizi di accesso a Internet fossero compensati per gli aspetti economici dagli impegni assunti da Telecom nell'ambito dell'accordo sottoscritto con l'Associazione Italiana

Internet Providers, al rispetto dei quali la società si era impegnata anche verso l'Autorità. Per quanto riguarda i comportamenti di Telecom Italia in relazione alla fornitura dei servizi Interbusiness, l'Autorità ha deliberato di comminare alla società una sanzione amministrativa pecuniaria di ammontare pari a 1.248 milioni di lire.

### ***Infostrada-Italia On Line***

Nel giugno 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio condotto nei confronti delle società Infostrada Spa e Italia On Line per mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione. L'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, riguardava l'acquisizione da parte di Infostrada, società soggetta al controllo congiunto di Olivetti Spa e Mannesmann AG, del controllo della società Italia On Line Spa, il cui capitale era prima detenuto esclusivamente da Olivetti Telemedia Spa.

L'operazione in esame, comportando il passaggio dal controllo esclusivo della società Italia On Line da parte di Olivetti al controllo in forma congiunta insieme a Mannesmann, risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, poiché il fatturato totale realizzato nel 1997 a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era stato superiore a 689 miliardi di lire. L'Autorità ha irrogato, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge, una sanzione amministrativa a carico della società acquirente Infostrada, nella misura di 12 milioni di lire.

### ***Tiscali/Albacom-Telecom Italia***

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato, a seguito di denunce provenienti dalle società Tiscali Spa e Albacom Spa, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di telecomunicazioni.

Nelle denunce presentate si segnalavano alcuni comportamenti che Telecom avrebbe posto in essere nell'ambito della negoziazione del contratto che disciplina la terminazione delle chiamate originate dai numeri della rete di Telecom e destinate ai numeri delle reti degli operatori segnalanti (cosiddetta interconnessione inversa). Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità ha rilevato che la condotta adottata da Telecom in occasione della negoziazione dei contratti di interconnessione inversa con i concorrenti Albacom e Tiscali, in considerazione della posizione dominante detenuta dalla stessa Telecom in tutti i mercati dei servizi finali di telecomunicazioni, ivi



compresi i servizi di accesso a Internet, potrebbe configurare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto essa non appare basata sulle effettive condizioni economiche di impiego della rete pubblica commutata e sembra piuttosto volta a limitare l'offerta e lo sviluppo di servizi innovativi da parte dei concorrenti, a danno dei consumatori. La fissazione di una tariffa non corrispondente all'effettivo uso della rete pubblica commutata nei casi di terminazione delle chiamate sulle reti degli operatori nuovi entranti avrebbe, infatti, l'effetto di ridurre la remunerazione che questi ultimi ricevono per il servizio di terminazione delle chiamate sui propri numeri, determinando, pertanto, per tali operatori una posizione di svantaggio nei mercati dei servizi di telecomunicazioni finali su cui essi sono in concorrenza con la stessa Telecom Italia. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

### *Infostrada-Telecom Italia tecnologia ADSL*

Nel novembre 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio, a seguito di una denuncia di Infostrada Spa, di un procedimento istruttorio nei confronti della società Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante. Oggetto della segnalazione di Infostrada sono, in particolare, le attività di commercializzazione dei servizi Interbusiness svolte da Telecom Italia attraverso l'offerta all'utenza di accesso alla rete per trasmissione dati sulla base della tecnologia ADSL.

Telecom Italia detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di accesso dell'utenza finale alle principali infrastrutture di telecomunicazione, in quanto il venire meno della riserva legale nella fornitura delle linee affittate avvenuto a seguito della liberalizzazione delle infrastrutture alternative disposta dalla direttiva 96/19/CE<sup>47</sup>, recepita nell'ordinamento italiano con il decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, non ha modificato la posizione di tale società, la quale conserva una posizione di monopolio di fatto su tale mercato, in particolare in ambito locale laddove l'installazione di infrastrutture alternative appare particolarmente onerosa in virtù della capillarità di rete necessaria e degli adempimenti burocratici richiesti. Inoltre, Telecom Italia detiene una posizione dominante anche nell'offerta di servizi alternativi di accesso, in particolare quelli offerti mediante l'utilizzo della parte distributiva della rete telefonica pubblica commutata di cui è gestore.

47. Direttiva 96/19/CE della Commissione, del 13 marzo 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE al fine della completa aper-

tura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni, in GUCE L 74/13 del 22 marzo 1996.

In assenza di un quadro completo di definizione di vincoli regolamentari in materia di accesso a livello disaggregato alla rete dell'operatore dominante che consenta lo sviluppo contestuale di analoghe offerte da parte della concorrenza, la commercializzazione esclusiva di servizi di telecomunicazione congiuntamente ad accessi di tipo ADSL da parte di Telecom Italia, laddove accertata, potrebbe integrare un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Infatti, Telecom Italia utilizzerebbe in tal modo per la propria clientela aziendale una tipologia di connessione caratterizzata da condizioni di costo molto più vantaggiose rispetto a quelle delle tipologie di accesso, quali i circuiti diretti, che essa rende disponibili agli operatori di telecomunicazione suoi concorrenti. La politica attuata da Telecom Italia potrebbe quindi avere l'effetto di ridurre la capacità competitiva degli altri operatori, determinando una forte alterazione della concorrenza nei mercati dei servizi di trasmissione dati e di accesso a Internet.

Inoltre, considerate le possibilità di fruizione di servizi innovativi per l'utenza offerte dalla tecnologia di accesso in oggetto, i comportamenti commerciali di Telecom Italia, strumentali al rafforzamento della posizione dominante detenuta sul mercato dell'accesso, potrebbero integrare ulteriori profili di abusività, in quanto suscettibili di frenare in maniera significativa l'evoluzione dei mercati dei servizi di comunicazione, che potranno essere disponibili in futuro grazie alla possibilità per l'utenza di fruire di servizi finali sulla base di offerte concorrenziali di accessi a larga banda, quale quello con tecnologia ADSL. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

#### Attività consultiva e di segnalazione

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, l'Autorità ha espresso cinque pareri alle amministrazioni competenti in relazione al settore delle telecomunicazioni (PARERE SULLE MISURE ATTE A GARANTIRE CONDIZIONI DI EFFETTIVA CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI; PARERE IN MERITO AI RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'IDENTIFICAZIONE DI ORGANISMI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI; PARERE IN MATERIA DI PREZZI DELLE COMUNICAZIONI FISSO-MOBILE; PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO TELECOM ITALIA; PARERE SULLA CONTRIBUZIONE AL FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE DI TELEFONIA)<sup>48</sup>.

#### *Parere sulle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali*

Nel giugno 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in merito alle disposizioni contenute nella delibe-

razione del 9 giugno 1999, recante “Misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali da parte di tutti gli operatori e ai criteri e modalità per l’assegnazione delle frequenze”<sup>49</sup>.

L’Autorità, nel condividere la scelta operata dal Governo in ordine all’avvio di una gara per l’assegnazione di una ulteriore licenza radiomobile a seguito della disponibilità di frequenze addizionali nella banda a 1800 Mhz, ha espresso le proprie considerazioni in merito alla situazione di sostanziale svantaggio competitivo in cui il nuovo soggetto si sarebbe trovato inizialmente a operare, soprattutto per motivi di natura strutturale. Infatti, almeno inizialmente esso si troverà nell’impossibilità di realizzare una rete nazionale impiegando in modo combinato le frequenze sia sulla banda a 1800 Mhz sia sulla banda a 900 Mhz. Ciò porrà tale soggetto in una posizione di asimmetria rispetto ai propri concorrenti e comporterà conseguentemente un incremento dei costi di realizzazione della rete. Al riguardo, l’Autorità ha ribadito la necessità di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze a 900 Mhz che privilegi i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. Inoltre, il nuovo soggetto incontrerà presumibilmente maggiori difficoltà rispetto ai suoi concorrenti nella reperibilità dei siti idonei, a causa del ritardo temporale con cui si troverà a operare, nonché delle nuove disposizioni relative ai tetti di radiofrequenza compatibili con la salute.

L’Autorità ha auspicato che i suddetti svantaggi vengano compensati attraverso l’introduzione di opportune misure asimmetriche. In tal senso, con particolare riferimento alla durata del diritto di *roaming* nazionale di cui all’articolo 4, comma 1, lettera *a*) della deliberazione in esame, il nuovo gestore dovrebbe poter godere della funzione di *roaming* sulle reti dei gestori concessionari (Tim e Omnitel), a condizioni orientate ai costi, per un periodo di almeno trentasei mesi dall’avvio commerciale del proprio servizio. Allo stesso tempo, dovrebbe essere esteso di almeno sei mesi oltre il termine previsto nel piano di copertura il diritto del nuovo entrante di godere della funzione di *roaming* a condizioni orientate ai costi (articolo 4, comma 1, lettera *b*), al fine di accrescere la flessibilità delle condizioni di avvio di cui godrà il nuovo gestore. Diversa appare invece

48. Per il parere su uno schema di bando di gara per la prestazione del servizio di fonia fissa e mobile per l’Amministrazione dello Stato, si rinvia al capitolo sugli appalti.

49. Deliberazione dell’Autorità per le

garanzie nelle comunicazioni del 9 giugno 1999, Gazzetta Ufficiale 16 giugno 1999, n. 139.

Per i precedenti pareri espressi sulla materia, cfr. la Relazione annuale dello scorso anno, pag. 122.

la posizione del nuovo entrante nei confronti del terzo gestore (Wind), il quale non ha ancora completato la realizzazione della propria rete radiomobile. Con quest'ultimo operatore, il nuovo gestore potrà in ogni caso negoziare accordi commerciali di *roaming*, al fine di ottimizzare l'impiego delle frequenze disponibili.

Sempre al fine di facilitare le condizioni di ingresso del nuovo operatore, l'Autorità ha sottolineato la necessità di garantire l'effettivo rispetto dei tempi e dei termini delle negoziazioni per la condivisione dei siti, anche attraverso la previsione di un tempestivo intervento dell'Autorità di regolamentazione, nonché la necessità di far rispettare il termine del 1° luglio per l'attivazione della portabilità del numero sulle reti mobili.

Infine, per quanto concerne l'assegnazione a tutti gli operatori esistenti delle frequenze che si renderanno disponibili in futuro, l'Autorità ha ribadito la necessità di introdurre un meccanismo di mercato nel caso di allocazione di risorse scarse, quale ad esempio l'assegnazione all'operatore che presenta la migliore offerta secondo un sistema di asta. Su un piano equivalente si pone la necessità di introdurre un meccanismo di mercato per l'assegnazione delle licenze del nuovo servizio mobile con tecnologia UMTS.

***Parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione di organismi aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni***

La determinazione e notificazione alla Commissione europea degli operatori con notevole forza di mercato sono compiti previsti dalle direttive comunitarie n. 92/44/CE<sup>50</sup>, 97/33/CE<sup>51</sup> e 98/10/CE<sup>52</sup> spettanti, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera *a*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 318/97, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tale decreto definisce la notevole forza di mercato come la posizione di un organismo che detenga oltre il 25% della quota di un particolare mercato delle telecomunicazioni in ambito nazionale o nell'ambito geografico ove è autorizzato a operare. Esso stabilisce altresì che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, può derogare a tale previsione qualora le condizioni del mercato rendano necessaria l'individuazione di soglie o criteri diversi. Sulla base del quadro normativo delineato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha richiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito ai risultati dell'istruttoria relativa all'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato nel settore delle telecomunicazioni.

Nell'istruttoria condotta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sulla base dell'analisi delle quote di mercato, si giungeva all'identificazione, quali organismi aventi notevole forza di mercato, dei seguenti operatori: *i)* Telecom Italia, per quanto riguarda il mercato dei servizi/reti di telefonia fissa, il mercato dei sistemi di linee affittate e il mercato nazionale dell'interconnessione; *ii)* Telecom Italia Mobile, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile e il mercato nazionale dell'interconnessione; *iii)* Omnitel Pronto Italia, per quanto riguarda il mercato dei sistemi di comunicazione mobile. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni richiedeva, inoltre, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere in merito agli ulteriori criteri, oltre alla quota di mercato, da adottare al fine di valutare l'effettiva posizione di mercato degli organismi presenti nei mercati rilevanti, nonché all'opportunità di individuare la società Omnitel Pronto Italia quale organismo con notevole forza di mercato con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione.

Nel parere reso nell'agosto 1999 a seguito di tale richiesta, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha anzitutto dichiarato di condividere le scelte effettuate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine all'individuazione di un mercato rilevante di dimensione nazionale, alla metodologia adottata con riferimento all'offerta di servizi di interconnessione, nonché alla scelta dei ricavi provenienti dai servizi resi dagli operatori quale parametro per il calcolo della dimensione dei mercati rilevanti e delle quote di mercato. Essa ha inoltre sottolineato la necessità di ricorrere a una pluralità di criteri per l'identificazione degli operatori aventi notevole forza di mercato, oltre a quello del superamento di una predeterminata quota di mercato.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto opportuna l'individuazione di Telecom Italia quale operatore avente notevole forza di mercato nei settori considerati, in quanto tale impresa, oltre a detenere quote di mercato molto significative, mantiene ancora una notevole capacità

---

50. Direttiva 92/44/CEE del Consiglio, del 5 giugno 1992, sull'applicazione della fornitura di una rete aperta (*Open Network Provision*) alle linee affittate, in GUCE L 165/27 del 19 giugno 1992.

51. Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità

attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), in GUCE L 199/32 del 26 luglio 1997.

52. Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 1998, sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni, in GUCE L 101/22 del 1° aprile 1998.

di determinare le condizioni del mercato, soprattutto in ragione della sua precedente posizione di operatore monopolista nelle telecomunicazioni, nonché del suo attuale ruolo di fornitore unico del servizio universale a livello nazionale. Anche nel caso di Telecom Italia Mobile, non appare esservi alcun dubbio circa la posizione di prevalenza che tale organismo detiene nella fornitura di servizi mobili basati sulle tecnologie attualmente disponibili in Italia. I dati forniti dagli stessi operatori dimostrano che entrambe le società detengono, al di là della specifica quota di mercato, una posizione di assoluto rilievo con riferimento ai servizi di interconnessione.

Per quanto concerne la società Omnitel Pronto Italia, in passato non ritenuta operatore con notevole forza di mercato nell'offerta dei sistemi di comunicazione mobili, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'opinione dell'Autorità di regolamentazione secondo la quale sussistono attualmente le condizioni richieste per la notifica, in quanto Omnitel ha conseguito un sostanziale rafforzamento della propria posizione di mercato, sia a seguito della crescita degli abbonati, sia in relazione all'incremento della redditività delle attività svolte. Con riferimento ai servizi di interconnessione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sostenuto che Omnitel ha ormai acquisito una significativa capacità di influenzare le condizioni di offerta dei servizi di interconnessione, pur avendo iniziato le proprie attività commerciali successivamente a Telecom Italia Mobile. Al riguardo, il potere in capo a ciascun operatore radiomobile di imporre determinate condizioni economiche per la terminazione delle comunicazioni sui propri numeri è apparso più rilevante di quanto indicato dalle sole quote di mercato, in ragione della crescente diffusione dell'uso di tecnologie mobili tra la clientela e della crescita del peso di tali servizi nell'ambito del settore delle telecomunicazioni, nonché dell'impossibilità di sostituire la terminazione sul numero mobile qualora si voglia comunicare con l'abbonato corrispondente. Inoltre, è stato osservato che Omnitel dispone ormai di una rete nazionale con copertura completa, di un significativo numero di frequenze e ha raggiunto una dimensione di fatturato, nonché una condizione di equilibrio economico e finanziario, tali da rendere la società uno dei principali operatori nei mercati italiani e europei delle telecomunicazioni. Infine, in relazione ai mezzi di accesso agli utenti finali, Omnitel è riuscita ad assicurarsi una crescente base di abbonati, anche attraverso la continua estensione della propria rete di distribuzione e la proposta di nuove iniziative commerciali.

Pertanto, stante la circostanza che l'evoluzione del settore delle telecomunicazioni appare caratterizzata dalla necessità di limitare il numero di ingressi sulla base delle frequenze disponibili, l'Autorità, al fine di favorire il corretto funzionamento del mec-

canismo concorrenziale, ha auspicato che entrambi i maggiori operatori radiomobili fossero notificati come soggetti con notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione.

Infine, con riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato delle comunicazioni mobili, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che, a seguito della notifica di Tim e Omnitel come organismi aventi notevole forza di mercato nell'offerta di servizi di interconnessione, venga previsto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il termine entro il quale a tali soggetti è fatto obbligo di garantire l'applicazione, nella rete di accesso, di funzioni quali la selezione dell'operatore ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 25 novembre 1997 sulle licenze individuali, per quanto compatibile con la fattibilità tecnica. Tale obbligo permetterebbe, infatti, di introdurre un maggior grado di concorrenza nello sfruttamento delle due grandi reti radiomobili già disponibili in Italia e aumenterebbe, inoltre, le possibilità di scelta della clientela in materia di chiamate a lunga distanza e internazionali, nonché nell'ambito dei servizi a valore aggiunto.

### *Parere in materia di prezzi delle comunicazioni fisso-mobile*

Nel dicembre 1999, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso un parere in merito allo schema di provvedimento riguardante l'interconnessione di terminazione verso le reti radiomobili e i prezzi delle comunicazioni fisso-mobile originate dalla rete di Telecom Italia.

Nel parere, l'Autorità ha in linea generale espresso il proprio apprezzamento per il percorso regolamentare delineato dallo schema di provvedimento, il quale, attraverso una nuova struttura delle condizioni economiche per le comunicazioni fisso-mobile, eliminava una serie di gravi distorsioni della concorrenza che in passato avevano caratterizzato la fornitura di tale servizio. In tal senso, sono apparse di particolare rilevanza le misure adottate sia per l'eliminazione della diffomità fra le fasce orarie per le chiamate fisso-mobile e le altre comunicazioni da rete fissa, che quelle per l'eliminazione della distinzione del prezzo delle chiamate fisso-mobile in funzione del profilo tariffario scelto dall'utente mobile chiamato (affari o residenziale). Inoltre, in considerazione dei comportamenti collusivi da parte degli operatori mobili emersi nel procedimento TIM-OMNITEL, è apparso di particolare rilievo sotto il profilo della concorrenza un ulteriore aspetto, consistente nella prevista variazione del prezzo praticato al pubblico in funzione del costo di terminazione sottostante. L'Autorità ha auspicato l'adozione di tutte le misure necessarie per assicurare l'efficacia del meccanismo delineato, in particolare fornendo al consumatore una completa informazione relativa alla composizione del prezzo pagato, tale da mettere in luce i diversi prezzi di terminazione praticati dai vari operatori mobili. A tal fine, l'Autorità ha suggerito l'ado-



zione di misure che obblighino l'operatore Telecom Italia, in quanto responsabile della definizione del prezzo, a individuare chiaramente nella fatturazione all'utenza le diverse componenti di quest'ultimo.

In relazione alla definizione delle condizioni economiche per le comunicazioni originate da rete fissa di Telecom Italia e terminate sulle reti mobili dei due gestori Tim e Omnitel, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha condiviso l'approccio seguito dall'Autorità di regolamentazione, consistente nell'individuazione e trattazione distinta della componente di quota spettante all'operatore fisso e di quella di terminazione dell'operatore mobile, nonché la valutazione circa la scarsa concorrenzialità del servizio offerto che giustifica la necessità di un iniziale intervento regolamentare diretto. Sotto il primo profilo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato la necessità che il valore della quota spettante a Telecom Italia, compatibile con gli obiettivi regolamentari di tutela del consumatore e con quelli di uno sviluppo efficiente, si collochi a un livello che non implichi un divario eccessivamente ampio rispetto al costo complessivo del servizio, desumibile sulla base dei costi di utilizzo della rete e dei costi commerciali, incrementato di un normale margine di profitto. Pertanto, il livello di quota spettante all'operatore fisso indicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, pari a 110 lire/minuto come media dei valori di picco e fuori picco, livello inferiore a quello praticato da Telecom Italia, è apparso suscettibile di ulteriore riduzione. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha inoltre auspicato che, operata una prima definizione in via regolamentare del livello massimo di quota spettante all'operatore fisso, per il futuro tale componente del prezzo del servizio di telecomunicazione fisso-mobile offerto da Telecom Italia sia considerata assoggettabile a una regolamentazione di tipo *price-cap*, che consenta il trasferimento all'utente finale dei guadagni di efficienza dell'impresa.

In merito alla determinazione del prezzo massimo di terminazione dei gestori mobili Tim e Omnitel, individuato dall'Autorità di regolamentazione in 360 lire/minuto, come livello medio fra valori di picco e fuori picco, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel constatare l'eccessiva elevatezza di tale componente del prezzo rispetto ai valori europei, ha suggerito l'adozione, quale valore di riferimento per la definizione di un prezzo di terminazione orientato al costo, dei prezzi di terminazione praticati dagli altri gestori mobili europei nel corso del 1999, valore che risulta collocarsi al di sotto delle 300 lire/minuto.

#### ***Parere in merito alla modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento Telecom Italia***

Nel febbraio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante

la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 1999.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso apprezzamento per le disposizioni del provvedimento dirette all'introduzione di nuovi servizi, quali ad esempio l'accesso ai servizi di emergenza e di pubblica utilità a livello di Stadio di Gruppo Urbano (SGU), nonché all'esplicitazione di maggiori informazioni in merito alla fornitura di alcuni servizi previsti nell'Offerta, come nel caso del servizio di installazione di apparecchiature presso le centrali di Telecom Italia e dei servizi Numero Unico e Numero Personale. Analoga soddisfazione ha espresso l'Autorità in ordine alle disposizioni volte a modificare le condizioni tecniche ed economiche per la fornitura di alcuni servizi, che erano già state in precedenza individuate come ostative allo sviluppo della concorrenza, nell'ambito dei precedenti pareri resi in materia di Offerta di interconnessione<sup>53</sup>. Tra queste, particolare rilievo assume la disposizione secondo la quale le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa Telecom Italia, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.

Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare, tuttavia, che alcuni specifici aspetti dello schema di provvedimento potrebbero non essere idonei a favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di procedere simultaneamente, entro il 31 maggio 2000, sia alla definizione dei criteri per la realizzazione di una nuova struttura di interconnessione indipendente dall'architettura di rete di Telecom Italia, che all'individuazione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato effettivamente sulla distanza chilometrica, in quanto solo quest'ultimo criterio appare suscettibile di garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione e un più razionale impiego dell'infrastruttura di Telecom Italia da parte degli operatori interconnessi.

L'Autorità ha inoltre osservato che il criterio in base al quale i prezzi dei servizi d'interconnessione proposti da Telecom Italia devono essere allineati con i valori definiti dalla "migliore prassi corrente", previsto in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile adottato da Telecom Italia, per quanto coerente

53. PARERE SULL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA, Bollettino n. 5/1998; PARERE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE, Bollettino n.

21/1998; PARERE SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA, Bollettino n. 46/1998.

con quanto indicato nell'ambito della Raccomandazione della Commissione europea 98/195/CE<sup>54</sup>, costituisce una metodologia di carattere transitorio e, pertanto, non appare nel lungo periodo un sistema idoneo a garantire una effettiva corrispondenza tra i prezzi e i costi dell'operatore notificato.

Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario che si pervenga a una verifica della contabilità dei costi di Telecom Italia entro un termine stringente, al fine di permettere alla stessa Telecom Italia di predisporre l'Offerta per l'anno 2000 ricorrendo a una metodologia basata sui costi effettivamente sostenuti.

In tale senso, con riferimento alla disposizione con la quale si è disposta l'emanazione entro il 31 maggio 2000 di un provvedimento che fissi i criteri per la definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti, l'Autorità ha ritenuto opportuno che, ove possibile, tale sistema rappresenti la base per la predisposizione dell'Offerta di Telecom Italia valida per l'anno 2000.

***Parere sulla contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale di telefonia***

Nel giugno 1999 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, facendo seguito alla richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha predisposto un parere riguardante il meccanismo di contribuzione al fondo per il finanziamento del costo degli obblighi del servizio universale di telefonia.

L'Autorità ha, in primo luogo, ribadito le posizioni in materia di finanziamento del costo del servizio universale già espresse in precedenti segnalazioni<sup>55</sup>, riaffermando in particolare la necessità di evitare l'imposizione di misure regolamentari tali da incrementare il già forte divario fra la posizione di mercato dell'ex monopolista e quella dei nuovi operatori. Inoltre, in relazione al finanziamento del costo netto del servizio universale, l'Autorità ha osservato che in una fase iniziale di apertura del mercato della telefonia nazionale, l'impresa ex monopolista ben può continuare a sussidiare le prestazioni relative alle aree o ai clienti non remunerativi tramite i proventi derivanti dalle attività redditizie. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità non ha ritenuto sussistenti le condizioni per l'applicabilità di un meccanismo di contribuzione al fondo per il servizio universale per l'anno 1998.

Pertanto, l'Autorità ha manifestato alcune perplessità sulla stessa esistenza di un costo netto del servizio universale, osservando come la regolamentazione introdotta in altri paesi comunitari escluda, in via definitiva, una contribuzione al servizio universale. Ciò in quanto i benefici indiretti derivanti alle imprese dall'essere incaricate della fornitura del servizio universale sembrerebbero compensare i costi da questa generati. In ogni caso, posto che in Italia la disciplina vigente<sup>56</sup> prevede la possibi-

lità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di introdurre di anno in anno un meccanismo di esenzione dalla contribuzione al fondo per le nuove imprese operanti nel settore, è stato auspicato che il meccanismo si basi sull'individuazione di una quota minima di operatività di ciascun soggetto nuovo entrante nel mercato, al di sotto della quale questo dovrebbe essere esentato dalla contribuzione a un eventuale costo netto del servizio universale. Un simile sistema reca, infatti, il vantaggio di una relativa semplicità di applicazione e garantisce un trattamento uniforme per tutti gli operatori. La soglia di esenzione dalla contribuzione dovrebbe rappresentare la quota minima sulla base della quale sia ipotizzabile una qualche incidenza della pressione concorrenziale realizzata dai nuovi operatori nei confronti del fornitore del servizio universale. A tale riguardo, l'Autorità ha reputato che, nel contesto italiano, tale quota non dovrebbe assumere un valore inferiore a quello del 4% individuato nel caso tedesco. Secondo l'Autorità, la definizione di una soglia di esenzione a favore dei nuovi operatori dovrebbe, tuttavia, essere accompagnata dalla previsione di una partecipazione alla fornitura del servizio universale nelle aree o ai clienti che il fornitore incaricato si dichiara indisponibile a continuare a servire.

Per quanto concerne l'identificazione dei soggetti deputati alla fornitura del servizio universale, l'applicazione di un meccanismo di selezione dei soggetti interessati che si fondi su criteri competitivi appare, come già dimostrato in altri Paesi, il più adatto a garantire la massimizzazione dell'efficienza, sotto il profilo dei costi e della qualità dei servizi offerti.

Infine, con particolare riferimento alla contribuzione da parte degli operatori radiomobili, contemplata esplicitamente dalla regolamentazione vigente, l'Autorità ha ribadito che l'obbligo di partecipare agli eventuali costi netti del servizio universale appare determinato, in ultima analisi, dal grado di utilizzo della rete pubblica commutata per la fornitura di servizi in concorrenza con il servizio di telefonia fissa. Ne consegue, secondo l'Autorità, la necessità, in via preliminare rispetto all'introduzione di un obbligo di contribuzione a carico dei gestori radiomobili, di una verifica dell'effettivo rapporto di concorrenza esistente fra servizi di telefonia fissa e mobile, nonché del completamento del processo di convergenza fra servizi fissi e mobili.

54. Raccomandazione 98/195/CE della Commissione, dell'8 gennaio 1998, sull'interconnessione in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, in GUCE L 73/42 del 12 marzo 1998.

55. Cfr. CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1995; RIFORMA DEL SETTORE DELLE COMUNICAZIONI, Bollettino n. 34-35/1996; RECEPIMENTO

DI DIRETTIVE COMUNITARIE IN MATERIA DI TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 16/1997; DISPOSIZIONI PER IL RILASCIO DI LICENZE INDIVIDUALI NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI, Bollettino n. 48/1997; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE, Bollettino n. 20/1998.

56. Decreto ministeriale 10 marzo 1998.

## SERVIZI POSTALI

### Evoluzione della normativa

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l’emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio”. Il decreto disciplina i temi di maggior rilievo sotto il profilo della liberalizzazione delle attività nel settore postale, definendo l’ambito del servizio universale, l’estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l’obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

L’ambito del servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati<sup>57</sup>. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

Sulla base della disposizione transitoria di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto, la fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni, da determinarsi a opera del Ministero delle Comunicazioni nella sua qualità di autorità di regolamentazione del settore postale. Solo al termine del regime transitorio stabilito dalla citata normativa, il Ministero delle Comunicazioni procederà alla scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, secondo quanto previsto dall’articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto.

Il decreto opera una significativa ristrutturazione dell’ambito della riserva dei servizi postali, modificando i criteri di identificazione dei servizi riservati e ampliandone la categoria. In particolare, l’estensione della riserva, finalizzata ad assicurare il finanziamento del servizio universale (articolo 4, comma 1), viene individuata sulla base di criteri legati al prezzo della prestazione e al peso dell’oggetto e non invece, come nel regime precedente, al contenuto degli invii. Infatti, il citato articolo prevede che “al fornitore del servizio universale ... possono essere riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di *invii di corrispondenza* interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata a un invio di cor-

rispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi”<sup>58</sup>.

Nella definizione degli invii di corrispondenza rientra ogni “comunicazione in forma scritta, anche generata mediante l’ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura ... con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari”<sup>59</sup>.

In sostanza, rispetto al regime precedentemente in vigore, il decreto opera un sostanziale ampliamento dei servizi che possono essere soggetti a riserva di attività, ricomprendendo *tout court* il recapito degli invii di corrispondenza generati telematicamente (la cosiddetta posta elettronica ibrida) e la posta transfrontaliera sia in entrata che in uscita, nonché tutta la corrispondenza non epistolare che rientri nei limiti di peso e prezzo.

I servizi postali ricompresi nell’esclusiva, in virtù della disposizione recante norme transitorie (articolo 23 del decreto) sono temporaneamente riservati al fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane Spa, fino al 31 dicembre 2000; con decorrenza dal 1° gennaio 2001 l’autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) determinerà l’ambito della riserva in funzione delle esigenze di mantenimento del servizio universale.

L’articolo 13 dispone che le tariffe dei servizi riservati sono fissate dall’autorità di regolamentazione nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Il citato decreto prevede, inoltre, un’articolata disciplina transitoria a norma della quale “[...] gli invii postali non facenti parte dell’esclusività postale secondo la disciplina vigente prima dell’en-

57. Vale rammentare come nella preesistente regolamentazione nazionale la disciplina del servizio universale fosse inserita solo nell’ambito del Contratto di Programma stipulato, sulla base dell’articolo 8 della legge 29 gennaio 1994, n. 71, il 17 gennaio 1995 tra EPI e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e destinato a individuare le attività e i servizi che l’Ente Poste deve obbligatoriamente svolgere e a prevedere gli obiettivi di recupero della qualità dei servizi e di contenimento dei costi. In particolare, alcuni servizi considerati universali rientravano nel regime di riserva, mentre altri esulavano dall’ambito dell’esclusiva. Tra i servizi universali e riservati erano incluse: “tutte le corrispondenze ordinarie, assicurate, raccomandate o comunque autenticate e certificate in qualsiasi forma, i telegrammi, i telex e i ser-

vizi di telematica pubblica svolti attraverso gli uffici postali, nonché i relativi servizi di certificazione, autenticazione e protezione” (articolo 1).

58. In Italia, tale limite corrisponde a 6.000 lire ed è calcolato con riferimento alla tariffa dell’invio tramite corriere prioritario, pari a 1.200 lire.

59. Inoltre rientra nella riserva, fermi restando i limiti di prezzo e di peso, “la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante utilizzo di tecnologie telematiche”, come la posta elettronica ibrida (articolo 4, comma 4). Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, rientrano nella riserva gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie (riguardanti l’attività della pubblica amministrazione e le gare di evidenza pubblica).

trata in vigore del presente decreto sono esclusi dall'area di riserva di cui all'articolo 4 fino alla individuazione, da parte dell'Autorità di regolamentazione, degli invii la cui inclusione nella riserva si rende necessaria sulla base della verifica degli oneri di servizio universale gravanti sul fornitore secondo i criteri di separazione contabile di cui all'articolo 7, e comunque per un periodo non inferiore a sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [6 febbraio 2000] [...]”<sup>60</sup>. L'Autorità di regolamentazione dovrà pronunciarsi al riguardo “entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della società Poste Italiane dei dati necessari a effettuare la verifica degli oneri del servizio universale” (articolo 23, comma 7, del decreto).

Il Ministero delle Comunicazioni, nella delibera 2 febbraio 2000 recante la disciplina dell’“Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale”<sup>61</sup>, ha stabilito che l'area riservata ai fini del mantenimento del servizio universale comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, compresi quelli generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, il cui prezzo sia inferiore a lire 6.000 e il cui peso sia inferiore a 350 grammi. A seguito dell'entrata in vigore della richiamata delibera, pertanto, gli invii postali non facenti parte del regime di esclusiva secondo la disciplina prima vigente sono assoggettati a riserva se rientrano nei limiti di peso e prezzo definiti.

Con riguardo alla disciplina normativa previgente, vale sottolineare come, sulla base del Codice Postale<sup>62</sup> (articolo 1), l'ambito dei servizi postali soggetti a monopolio, individuato in base al contenuto dell'oggetto inviato, comprendesse solo la raccolta, il trasporto e la distribuzione della “corrispondenza epistolare”, ovvero qualsiasi invio chiuso, a eccezione dei pacchi, e qualsiasi invio aperto contenente comunicazioni di carattere attuale e personale<sup>63</sup>. Era pertanto svolto in regime di libera concorrenza il servizio di raccolta, trasporto e recapito di “corrispondenza non epistolare”, comprendente tutti gli invii “aperti” non contenenti comunicazioni di carattere attuale e personale, quali ad esempio, le fatture commerciali e le stampe periodiche e non periodiche. I servizi di trasporto di pacchi e colli finì a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, erano già stati liberalizzati a seguito dell'approvazione della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, collegata alla legge finanziaria per il 1997<sup>64</sup>.

L'offerta al pubblico dei servizi postali non riservati, vale a dire tutte le attività postali (la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distri-



buzione) relative agli invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso e prezzo rispettivamente uguale o superiore a 350 grammi e 6000 lire, è soggetta al rilascio di una licenza individuale o autorizzazione generale, a seconda che i servizi rientrino o meno nel campo di applicazione del servizio universale. Il decreto prevede l'adozione, da parte del Ministero delle Comunicazioni, di regolamenti recanti la disciplina e le procedure connesse al rilascio di licenze individuali e autorizzazioni. Tali regolamenti sono stati emanati entrambi in data 4 febbraio 2000<sup>65</sup>. Il rilascio di una licenza individuale è previsto nel caso di offerta al pubblico di servizi non riservati, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale, come definito nel decreto legislativo di attuazione della direttiva. Si tratta, in particolare, della raccolta, del trasporto, dello smistamento e della distribuzione di invii postali di peso compreso tra 350 grammi e 2 chilogrammi o di prezzo superiore a 6.000 lire, di pacchi postali fino a 20 chilogrammi, nonché di invii raccomandati e/o assicurati rientranti negli stessi limiti di peso e prezzo e che non siano attinenti a procedure amministrative e giudiziarie. Nel caso di offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel campo di applicazione del servizio postale universale, è previsto il conseguimento di un'autorizzazione, anch'essa rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni, in qualità di autorità di regolamentazione per il settore postale.

Gli articoli 4 e 29 del Codice Postale prevedevano la facoltà di rilasciare concessioni ai privati per lo svolgimento di determinati servizi postali, quali ad esempio l'accettazione e il recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenien-

60. Fanno tuttavia eccezione alla disciplina transitoria gli invii di posta generati telematicamente, in ordine alla fase di recapito, e la posta transfrontaliera, per i quali è immediatamente applicabile il regime di esclusiva di cui all'articolo 4 del decreto.

61. Tale deliberazione è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2000 ed entrata in vigore, in assenza di specifiche disposizioni, trascorsi quindici giorni (20 febbraio 2000).

62. Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156.

63. Così il disposto dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni".

64. In base all'articolo 2, comma 19, di tale legge, "E' soppressa l'esclusività postale dei servizi di trasporto di pacchi e colli previsti dall'articolo 1 del Testo Unico approvato con

decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156". Con riferimento al regime di offerta dei servizi postali, la medesima disposizione prevede che "i servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall'Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. In relazione a tali servizi cessa, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, ogni forma di obbligo tariffario o sociale posto a carico dell'Ente poste italiane nonché ogni forma di agevolazione tariffaria relativa a utenti che si avvalgono del predetto Ente, definite dalle norme vigenti ....".

65. Si tratta del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 73, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale" e del decreto del Ministero delle Comunicazioni 4 febbraio 2000, n. 75, concernente il "Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni nel settore postale".

za, nonché il recapito con mezzi propri (autoprestazione) da parte di banche, ditte, enti e istituti delle proprie corrispondenze epistolari entro il comune di residenza. Inoltre, erano previste alcune specifiche eccezioni all'esclusività postale, indicate all'articolo 41 del Codice Postale e all'articolo 25 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 655/82<sup>66</sup>, come la possibilità di effettuare la raccolta, il trasporto e la consegna della corrispondenza epistolare da parte di privati a fronte del pagamento di diritti postali all'amministrazione, con affrancatrice o francobolli annullati (cosiddetto "corso particolare").

In merito alle concessioni esistenti, l'articolo 23 del decreto legislativo n. 261/99 prevede che le concessioni rilasciate ai sensi dell'articolo 29, numero 1, del Codice Postale, per l'accettazione e il recapito di corrispondenze epistolari (per espresso) entro il comune di provenienza, siano valide fino al 31 dicembre 2000 e siano estese all'ambito della riserva definita nel decreto stesso. Le concessioni rilasciate, invece, a norma dell'articolo 29, numero 2, del Codice Postale, a soggetti che operano in regime di autoprestazione, sono state considerate valide per sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, ovvero fino al 6 febbraio 2000. A seguito pertanto dell'entrata in vigore del decreto, l'offerta di servizi riservati sarà realizzata esclusivamente dal fornitore del servizio universale, vale a dire Poste Italiane, salvo la proroga temporanea, fino al 31 dicembre 2000, della validità delle concessioni rilasciate a privati, ai sensi della normativa contenuta nel Codice Postale, per le attività di accettazione e recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro il comune di provenienza.

Il decreto ha previsto che il fornitore del servizio universale debba, entro il 10 febbraio 2000, istituire un sistema di separazione contabile tra servizi riservati e non riservati. Inoltre, la contabilità per i servizi non riservati deve essere ulteriormente distinta tra quelli che rientrano nel servizio universale e quelli che non ne fanno parte. Nelle intenzioni del legislatore, la separazione contabile dovrebbe rispondere a diverse finalità: evitare sussidi incrociati tra servizi riservati e non; verificare l'orientamento ai costi delle tariffe e dei prezzi applicati; accertare la necessità o meno del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale di cui all'articolo 10 del decreto<sup>67</sup>.

Con riguardo al principio della separazione contabile, già oggetto di uno specifico obbligo assunto da Epi nel Contratto di Programma (articolo 11), si ricorda come anche la legge n. 662/96 (articolo 2, comma 19) disponesse un obbligo per Poste Italiane a partire dal 1997 di "tenere registrazioni contabili separate, isolan-

do in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza”. In proposito, il decreto legislativo, in presenza di una norma che già disciplinava la materia, ha introdotto come termine per l’adempimento dell’obbligo di separazione contabile il 10 febbraio 2000, sulla base della circostanza che le disposizioni in esame prevedono una modifica dell’area di riserva.

### *Parere sul servizio di posta elettronica ibrida epistolare*

L’Autorità, in conformità a quanto previsto dall’articolo 22 della legge n. 287/90, ha espresso il proprio parere in relazione allo schema di regolamento del Ministero delle Comunicazioni inerente alla disciplina del “servizio di posta elettronica ibrida”<sup>68</sup>.

**Gli interventi  
dell’Autorità**

L’attività di posta elettronica ibrida si articola in quattro fasi: accettazione in forma elettronica, smistamento telematico, stampa e imbustamento e, infine, recapito in forma cartacea del messaggio. L’Autorità ha argomentato che tale servizio costituisce un mercato specifico e innovativo, che si differenzia oggettivamente dal servizio postale di base. In particolare, l’operatore di posta elettronica ibrida svolge per ciascuna fase del processo prestazioni aggiuntive che conferiscono, rispetto al servizio di base, uno specifico valore aggiunto (ad esempio la priorità di consegna, il controllo dell’*iter* della comunicazione, la rilevazione statistica degli invii, il riscontro dei pagamenti delle fatture commerciali, la modifica della destinazione e del destinatario, nonché la memorizzazione degli inoltri recapitati). Inoltre, anche nel caso di affidamento a terzi di alcune fasi del processo produttivo, l’operatore mantiene la responsabilità centralizzata della fornitura del servizio e, grazie alla gestione unitaria dello stesso, è in grado di offrire i summenzionati servizi aggiuntivi alla clientela.

66. Al riguardo si fa riferimento, tra l’altro, al trasporto di lettere effettuato occasionalmente da privati senza fine di lucro, al trasporto di valori fatti eseguire dalle banche tramite propri agenti e al trasporto di corrispondenze epistolari nell’ambito di comuni ove non esistono uffici postali.

67. Infatti, l’accertamento in ordine alla necessità e alla misura della contribuzione verrà effettuato dall’autorità di regolamentazione sulla base dei costi di gestione del servizio universale risultanti dalla separazione contabile, nonché “con riferimento anche ai

costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell’Unione europea ...” (articolo 10, comma 3). L’eventuale versamento dovrà essere effettuato “entro il 30 giugno dell’anno successivo a quello a cui si riferiscono i dati contabili” (articolo 10, comma 4).

68. Il provvedimento non ha avuto seguito. Successivamente, tuttavia, il Ministro delle Comunicazioni ha emanato il decreto 18 febbraio 1999, che consente l’esercizio transitorio del servizio di recapito degli invii di posta elettronica ibrida.

In conformità a un consolidato orientamento della giurisprudenza comunitaria, l'Autorità ha quindi precisato che l'interesse pubblico può giustificare l'esistenza dell'esclusiva limitatamente al servizio postale di base, come previsto dall'articolo 1 del Codice postale (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156), ed esclusivamente per i servizi tradizionali di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare. Ne consegue che il servizio di posta elettronica ibrida dovrebbe ritenersi liberalizzato, anche alla luce del fatto che nessuna fonte normativa nazionale vigente dispone che il servizio in questione sia assoggettato a monopolio legale.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto non giustificata la disposizione dello schema di regolamento che stabiliva che il recapito della posta elettronica ibrida di carattere epistolare potesse essere svolto esclusivamente dalla società Poste Italiane. Inoltre, alla luce delle caratteristiche che qualificano l'attività di posta elettronica ibrida come servizio specifico che soddisfa esigenze particolari dell'utenza, scindibili dal servizio postale tradizionale, l'Autorità ha considerato non giustificata la disposizione che conferisce all'operatore di posta elettronica ibrida epistolare la qualifica di fornitore di un servizio universale. Infatti, secondo l'Autorità, il servizio di posta elettronica ibrida non deve essere ricompreso nell'ambito del servizio universale, in quanto esso non soddisfa un bisogno generalizzato della collettività, ma risponde alla domanda particolare di una specifica categoria di clienti, quale l'utenza affari, e pertanto non risulta sottoposto ai vincoli che caratterizzano il servizio postale tradizionale.

In relazione allo schema di regolamento, l'Autorità ha altresì sottolineato l'incertezza in merito alla delimitazione delle aree territoriali e alla determinazione delle tariffe, nonché l'effetto discriminatorio derivante dalla disposizione in base alla quale le Poste Italiana Spa curano il ritiro della posta elettronica ibrida degli operatori privati solo se sono superati determinati volumi minimi di invii.

***Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria sui servizi postali***

Con un parere reso al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nel maggio 1999, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 97/67/CE concernente i servizi postali<sup>69</sup>. Tali disposizioni prevedevano in particolare che l'ambito della riserva in Italia fosse il più ampio possibile tra quelli consentiti dalla direttiva.

Nel parere, l'Autorità ha osservato come questo approccio nello specifico contesto italiano si resolvesse in un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in concorrenza, quali, in particolare, la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza non epistolare in genere. Tali servizi sono quelli principalmente richiesti dalle imprese e le cui condizioni di qualità ed efficienza incidono in modo diretto e significativo sul funzionamento del sistema produttivo italiano. L'Autorità ha espresso preoccupazione nei confronti dell'allargamento di tale riserva, sottolineando che l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE non consente di estendere l'area della riserva del settore postale dei singoli Stati membri, salvo che vi sia una fondata giustificazione relativa alla necessità di assicurare l'equilibrio finanziario del soggetto incaricato della fornitura del servizio universale.

Con riferimento alle disposizioni normative contenute nello schema di decreto, l'Autorità ha formulato alcuni ulteriori rilievi. L'articolo 3 dello schema di decreto in esame, nello specificare i contenuti del servizio universale, stabilisce che esso comprende, tra l'altro, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi. La scelta di tale limite quantitativo, pari a quello massimo previsto dalla direttiva, comporta un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria. Inoltre, la disposizione di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto stabilisce che il controllo della qualità del servizio universale sia svolto dall'autorità di regolamentazione, ma non contiene alcuna previsione in merito all'obbligo di informativa agli utenti da parte del fornitore del servizio universale sulle caratteristiche dei servizi offerti, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di accesso ai servizi, i prezzi e il livello di qualità, come è invece previsto dall'articolo 6 della direttiva. Infine, nel testo in esame, a differenza di quanto previsto dagli articoli 16 e 17 della direttiva, non vi è alcun riferimento all'obbligo dell'autorità di regolamentazione di garantire almeno una volta l'anno la pubblicizzazione dei risultati, nonché di adottare le eventuali misure correttive. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tradizional-

69. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi posta-

li comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, in GUCE L 15/14 del 21 gennaio 1998.

mente i livelli qualitativi del servizio postale universale risultano in Italia ben inferiori ai valori medi raggiunti nei principali Stati europei e che, pertanto, attraverso il recepimento della direttiva avrebbe dovuto essere colta l'occasione per dare un impulso positivo al raggiungimento di obiettivi di qualità.

L'articolo 4 dello schema di decreto stabilisce che rientra nella riserva la fase di recapito degli invii di corrispondenza generati mediante l'utilizzo di tecnologie telematiche, come la posta elettronica ibrida, entro i previsti limiti di prezzo. Al riguardo, nella segnalazione inviata in data 27 novembre 1998 al Ministro delle Comunicazioni, l'Autorità aveva già avuto modo di osservare che l'attività di posta elettronica ibrida, costituendo un servizio unitario a valore aggiunto che non può considerarsi una mera evoluzione del servizio tradizionale in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase, non presenta le caratteristiche atte a giustificare un regime di monopolio legale.

Infine, con riferimento all'articolo 10 dello schema di decreto che istituisce il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale al quale sono tenuti a contribuire, entro la misura massima del 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, sia i titolari di licenza individuale che i titolari di autorizzazione generale, l'Autorità ha osservato che la determinazione del contributo non è correlata ai dati risultanti da una contabilità separata, la cui predisposizione, da parte del fornitore del servizio universale, è prevista dallo schema di decreto entro il 10 febbraio 2000. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che in presenza di un rinvio degli obblighi di separazione contabile non si proceda all'immediata costituzione del fondo di compensazione. L'Autorità ha inoltre osservato come la previsione di un obbligo di contribuzione anche per i soggetti titolari di autorizzazione generale non trovi giustificazione nelle ragioni sottostanti la costituzione del fondo di compensazione e neppure nella normativa comunitaria. L'articolo 9 della direttiva prevede infatti un obbligo di contribuire al fondo solo per i soggetti titolari di licenza individuale per la fornitura di servizi non riservati rientranti nell'ambito del servizio universale, che sono tenuti alla salvaguardia del servizio universale. Diversamente, i titolari di autorizzazioni generali per la prestazione di attività non riservate e non rientranti nell'ambito del servizio universale non sono tenuti al finanziamento dello stesso. Infine, per quanto concerne l'onere di contribuzione al fondo di compensazione, l'Autorità ha rilevato che la misura massima di contribuzione, pari al 10% degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata, appare fortemente penalizzante per gli operatori nuovi entranti, i quali in altri ordinamenti sono stati esentati dall'onere

di contribuzione almeno fino al raggiungimento di una determinata quota di mercato. Nella sua versione definitiva, il decreto legislativo n. 261/99<sup>70</sup> non recepisce i suggerimenti formulati dall'Autorità.

## INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

### SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nell'ambito dei servizi assicurativi, l'assicurazione per la responsabilità civile è quella sulla quale si è maggiormente concentrata, nel corso dell'anno, l'attività dell'Autorità. Tale settore, come è stato ribadito dal Presidente dell'Autorità nel corso di due audizioni tenute presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati e presso la Commissione Industria del Senato, assume infatti una particolare rilevanza economica e sociale. La caratteristica preminente del settore assicurativo per la responsabilità civile è da rinvenirsi nella circostanza che l'evoluzione del settore successiva alla liberalizzazione tariffaria ha mostrato il perdurare di elementi che sembrano ostacolare un effettivo affermarsi dei meccanismi concorrenziali sul mercato.

### L'evoluzione del settore

La terza direttiva danni 92/49/CEE<sup>71</sup>, in vigore dal 1° luglio 1994, ha stabilito la liberalizzazione delle tariffe, anche per i contratti assicurativi RC auto. In precedenza, le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza erano assoggettate ad approvazione preventiva da parte del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP), su proposta del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Il passaggio a una logica di mercato, realizzato attraverso la liberalizzazione delle tariffe, non sembra aver generato i benefici effetti attesi in termini di diversificazione dell'offerta, di miglioramento del servizio e di riduzione delle tariffe praticate. Dal 1° luglio 1994 si è assistito, infatti, a un continuo aumento dei premi al quale non sono corrisposte peraltro maggiori garanzie per gli utenti.

70. Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio".

71. Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del

18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.



Parallelamente all'aumento delle tariffe si è registrato un sensibile incremento delle riserve tecniche, e in particolar modo delle riserve sinistri, le quali sono notevolmente cresciute, non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto alla raccolta premi. Il crescente e costante aumento delle riserve sinistri può destare perplessità in considerazione della forte incidenza di tale componente nella determinazione delle tariffe. Anche nel caso in cui le riserve sinistri siano effettivamente appropriate, la crescita registrata segnala comunque la difficoltà delle imprese a tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi dei sinistri. Altro elemento che caratterizza l'evoluzione del mercato successiva alla liberalizzazione riguarda la scarsa rilevanza, rispetto a paesi quali Francia e Gran Bretagna, che da più lungo tempo hanno sperimentato forme di liberalizzazione dei mercati assicurativi, della personalizzazione delle polizze come elemento idoneo a sviluppare il confronto concorrenziale tra le imprese assicurative.

Infine, uno dei maggiori ostacoli per il dispiegarsi di un corretto contesto concorrenziale consiste nel sistema di esclusiva distributiva che caratterizza in generale l'intero settore assicurativo, ma è particolarmente pregnante per l'assicurazione auto. Nel settore auto, infatti, la distribuzione dei prodotti assicurativi è quasi totalmente realizzata da dipendenti o da agenti, i quali operano prevalentemente in regime di monomandato. Anche la vendita di polizze attraverso canale bancario, operatori telefonici o rete *web*, per quanto ancora marginale, è comunque realizzata in esclusiva. La figura del *broker*, principale canale che permette un confronto tra offerte differenti a vantaggio degli utenti, è invece nel settore auto assolutamente marginale.

In considerazione del limitato ricorso a forme pubblicitarie da parte delle imprese e dell'assenza di agenzie di *rating* o comunque di iniziative volte a informare il consumatore sulle caratteristiche del servizio offerto dalle diverse imprese, l'unica possibilità per il consumatore di confrontare offerte differenti è recarsi direttamente presso i punti vendita e acquisire informazioni sui singoli prodotti offerti. In siffatta situazione, è evidente che una riduzione del grado di esclusiva nella distribuzione di prodotti assicurativi auto avrebbe indubbi effetti benefici sulla concorrenza nel settore, e ciò potrebbe costituire un ulteriore presupposto per una riduzione dei premi.

Il risultato immediato e più evidente della liberalizzazione tariffaria appare dunque riconducibile a una crescita sensibile dei premi di polizza, solo in alcuni casi mitigata dalla maggiore personalizzazione dei contratti, a cui si è aggiunta una riduzione delle garanzie offerte. L'auspicata introduzione di un grado più elevato di concorrenza nel settore avrebbe invece dovuto generare, una volta superati eventuali squilibri di bilancio prodotti dal regime di prezzi amministrati, un contenimento dei premi, nonché una migliore qualità del servizio assicurativo offerto. Il fatto che i prezzi siano sensibilmente aumentati e che la qualità del servizio appaia insufficiente a molti consumatori costituiscono segnali importanti

della necessità di intraprendere azioni più incisive per consentire un effettivo aumento del grado di concorrenzialità del settore.

In tale ambito assume una particolare rilevanza la recentissima decisione adottata dalla Commissione europea nel caso *Generali-Ina*<sup>72</sup>, in ordine alla quale l'Autorità ha espresso una propria valutazione alla Commissione. In essa viene ribadita l'importanza di un corretto contesto concorrenziale nel settore assicurativo italiano e viene sottolineata la natura anticoncorrenziale delle partecipazioni incrociate tra imprese assicurative e della presenza nel consiglio di amministrazione di una impresa di soggetti presenti negli organi deliberanti di imprese concorrenti.

Nell'autunno 1999 è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per accertare l'esistenza di possibili intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione autoveicoli (RC AUTO). Nel corso dell'anno è stata effettuata anche una segnalazione riguardo alla regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI ASSICURAZIONE E DI INTERVENTO STATALE PER LE CALAMITÀ NATURALI).

### Gli interventi dell'Autorità

#### RC auto

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza poste in essere da imprese attive nel settore dell'assicurazione autoveicoli, prendendo spunto dalla constatazione della tendenza a fornire la copertura per il furto e l'incendio unicamente in congiunzione con la copertura per la Responsabilità Civile (RC) obbligatoria. Nel novembre 1999 e successivamente nel febbraio 2000 l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio con riferimento a un presunto scambio di informazioni, realizzato attraverso il ricorso a una società di consulenza esterna, denominata R.C. Log Srl. L'istruttoria riguarda quaranta compagnie di assicurazione<sup>73</sup>.

72. Decisione della Commissione, del 12 gennaio 2000, in GUCE C 58/6 del 1° marzo 2000.

73. Allianz Subalpina Spa, Allstate Diritto Assicurazioni Danni Spa, Assicurazioni Generali Spa, Assimoco Spa, Assitalia-Le Assicurazioni d'Italia Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Axa Assicurazioni Spa, Azuritalia Assicurazioni Spa, Bayerische Assicurazioni Spa, BNC Assicurazioni Spa, Commercial Union Insurance Spa, FATA Fondo Assicurativo tra Agricoltori Spa, Gan Italia Spa, Helvetia Compagnia Svizzera di Assicurazioni, Il Duomo Spa, Italiana Assicurazioni Spa, Itas Assicurazioni Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, La Nazionale Assicurazioni Spa, La Piemontese Assicurazioni Spa, Levante Norditalia

Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Lloyd Adriatico Spa, Lloyd Italico Assicurazioni Spa, Maeci Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Mediolanum Assicurazioni Spa, Meie Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa, Norwich Union Assicurazioni Spa, Nuova MAA Assicurazioni Spa, Nuova Tirrena Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Royal Insurance, Royal & Sunalliance Assicurazioni, Sai-Società Assicuratrice Industriale Spa, Sara Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni, Toro Assicurazioni Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, Vittoria Assicurazioni Spa, Winterthur Assicurazioni Spa e Zurigo Compagnia di Assicurazioni Sa.

L'intervento dell'Autorità parte dalla constatazione dell'assenza di ragioni tecniche o economiche atte a giustificare la vendita congiunta della copertura per la Responsabilità Civile obbligatoria e della copertura per il furto e l'incendio.

Tale comportamento, in quanto determina di fatto un effetto di trascinamento della clientela dalla RC al ramo incendio e furto auto, potrebbe rappresentare lo strumento indiretto per conseguire e conservare una ripartizione del mercato, mantenendo in tal modo elevati i prezzi delle polizze incendio e furto auto. Anche la pratica dello scambio di informazioni, avente a oggetto, tra l'altro, i premi commerciali e le condizioni contrattuali effettivamente praticate nel settore auto, potrebbe configurarsi come intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

#### *Segnalazione in materia di assicurazione e di intervento statale per le calamità naturali*

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Governo e all'Isvap le proprie osservazioni in merito alle disposizioni relative all'introduzione dell'obbligo di assicurazione contro i rischi da calamità naturale contenute in un disegno di legge recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina che disciplina l'Inail e l'Enpals" all'epoca all'esame della Camera<sup>74</sup>.

In particolare, oggetto della segnalazione era l'articolo 38 del disegno di legge che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare la materia dell'intervento dello Stato per la ricostruzione e il recupero di beni immobili privati distrutti o danneggiati a seguito di calamità naturali, compresa l'assicurazione per la copertura del rischio di incendio di beni immobili di proprietà dei soggetti privati attraverso l'estensione dell'obbligo di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali. Tale norma prevedeva, tra l'altro, la determinazione di criteri di calcolo dei premi e di una soglia massima per la tariffa relativa alla copertura assicurativa delle calamità naturali, nonché la possibilità del ricorso da parte delle imprese di assicurazione a consorzi di co-riassicurazione per la copertura dei rischi assunti.

L'Autorità ha evidenziato alcuni problemi, sotto il profilo della concorrenza, che deriverebbero dal coinvolgimento delle imprese assicurative private nella copertura dei rischi contro le calamità

naturali. In primo luogo, una serie di circostanze inducono a ritenere che, almeno in una fase iniziale, la copertura di rischi di siffatta natura renderà necessario un elevato coordinamento tra le imprese, con un'inevitabile riduzione della concorrenza reciproca. La nuova assicurazione contro le calamità naturali, infatti, non potrà svolgersi senza la costituzione di un consorzio, o altre forme di collaborazione tra le imprese di assicurazione, stante la circostanza che l'operatività delle singole sarà condizionata dalla necessità di creare una banca dati adeguata al fine di disporre di informazioni statistiche sufficienti per il calcolo dei premi puri e di maturare conoscenze specifiche per la gestione di tali rischi. Inoltre, il ricorso alla riassicurazione internazionale, necessario in questo caso data l'elevata esposizione che tali rischi comportano, può implicare il raggiungimento di determinate masse critiche che solo collettivamente le imprese potranno conseguire. Invero, anche l'obiettivo di mutualità implicito nell'imposizione di un limite massimo per il premio assicurativo impone una stretta collaborazione tra le imprese. La copertura assicurativa degli abitanti di aree particolarmente esposte a rischio implica che gli abitanti di aree meno rischiose corrispondano premi superiori a quelli che si determinerebbero in un libero mercato. Il funzionamento di un siffatto meccanismo presuppone che i premi confluiscono a una medesima impresa, la quale sarà in tal modo in grado di percepire nel complesso risorse idonee a garantire il servizio. Al riguardo è stato osservato, che di regola, i sistemi ispirati a elevata solidarietà vengono gestiti da imprese in monopolio o attraverso la costituzione di appositi fondi, che possono permettere l'operatività dei necessari meccanismi di sussidio incrociato. In assenza di tali soluzioni, comunque limitative della concorrenza, le imprese tenderebbero a selezionare il rischio e a competere unicamente per la copertura assicurativa dei soggetti a rischio ridotto, lasciando privi di copertura i cittadini che la normativa vuole tutelare.

In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che la scelta contenuta nel disegno di legge di estendere la polizza incendio con la copertura obbligatoria contro le calamità naturali produrrebbe effetti restrittivi non strettamente necessari sul mercato dell'assicurazione incendio. Infatti, tale misura determinerebbe un abbinamento tra due prodotti che, pur avendo entrambi riferimento all'abitazione, non presentano alcuna relazione tecnica, nel senso che il verificarsi di un evento non implica di regola il verificarsi dell'altro. Ne deriverebbe il rischio che le restrizioni della concorrenza, neces-

---

74. Cfr. atto Camera n. 5809/XIII legislatura.

sarie per consentire l'operatività dell'assicurazione contro le calamità naturali, coinvolgano indebitamente il mercato dell'assicurazione incendio, a oggi non regolamentato. Sotto un diverso profilo, la scelta di introdurre un obbligo di assicurazione sotto forma di garanzia accessoria a una polizza facoltativa, quale la polizza incendio, potrebbe vanificare l'obiettivo della riforma, poiché i destinatari dell'obbligo assicurativo verrebbero selezionati sulla base di un criterio del tutto estraneo alla effettiva esposizione al rischio: solo i soggetti che volontariamente hanno stipulato una polizza incendio sarebbero infatti tenuti ad acquistare anche la copertura assicurativa contro le calamità naturali.

L'Autorità ha pertanto argomentato che il sistema semiobbligatorio delineato dall'articolo 38 del disegno di legge non appariva idoneo a garantire che i soggetti più esposti a rischio sottoscrivessero una polizza di assicurazione: per molti di questi soggetti l'intervento dello Stato avrebbe continuato ad avere natura esclusiva. E' stato quindi auspicato che, nel perseguire l'obiettivo di riforma dell'intervento pubblico contro le calamità naturali, la speciale regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali venga limitata ai soli aspetti strettamente necessari e, in particolare, sia evitato di estendere indebitamente tale regolamentazione a un mercato diverso quale quello dell'assicurazione incendio.

---

## SERVIZI FINANZIARI

---

### Gli interventi in materia di intese

Nel 1999 vi è stata una intensa attività di tutela della concorrenza volta a inibire intese anticoncorrenziali nel settore finanziario a livello sia comunitario che nazionale. Per quanto riguarda i soli casi che hanno coinvolto anche istituti di credito italiani, la Commissione ha condotto un'indagine, tuttora in corso, per verificare la presenza di un'intesa in relazione alle commissioni di cambio per le valute aderenti all'Unione Monetaria fissate da alcune banche europee. In relazione alle sole banche italiane, tale comportamento è stato anche oggetto di un approfondimento istruttorio condotto sulla base della normativa nazionale.

In relazione all'attività svolta dall'Autorità si segnalano i pareri espressi alla Banca d'Italia, conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, relativamente alle tre istruttorie per intesa condotte dall'Istituto di vigilanza nel 1999 (FEDERAZIONE

DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA). I tre casi si sono conclusi, conformemente al parere espresso dall'Autorità, con l'accertamento di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 che vieta le intese restrittive della concorrenza. Il primo di essi si riferisce alla fattispecie già citata relativa alle commissioni di cambio, mentre il secondo ha riguardato un'intesa fra le banche cooperative dell'Alto Adige volta a ripartire il mercato fra le stesse attraverso l'introduzione di limitazioni all'apertura di sportelli al di fuori delle aree di insediamento originarie di ciascuna banca. Il caso GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA<sup>75</sup>, che conformemente all'indicazione contenuta nel parere dell'Autorità alla Banca d'Italia ha condotto all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista nel caso di infrazioni gravi e durature dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, ha riguardato la prassi consolidata delle principali banche nazionali di riunirsi al fine di realizzare un dettagliato scambio di informazioni sensibili e di concordare l'assunzione di comportamenti comuni anche in tema di tassi di interesse e di commissioni sui principali servizi bancari.

### *Federazione delle Cooperative Raiffeisen dell'Alto Adige*

Nel luglio 1998 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS - Hauptabt. Raiffeisenkassen) in relazione alla circolare del 1996 con cui la Federazione aveva invitato le casse aderenti a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. In particolare, detto codice di comportamento limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della cassa confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. In caso di disaccordo le casse dovevano attenersi al parere espresso dal Comitato Raiffeisen della Federazione. La circolare invitava inoltre le singole associate a recepire con apposita delibera la raccomandazione ivi contenuta, trasmettendo copia del verbale alla Federazione.

In seguito all'apertura del procedimento istruttorio, la Federazione ha invitato, tramite una propria lettera, le casse coope-

---

75. Sia il parere dell'Autorità che il provvedimento della Banca d'Italia sono stati adottati nel gennaio del 2000.

rative associate a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, in quanto in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che l'intesa in esame, limitando la libertà d'insediamento territoriale delle imprese, poteva ricadere nella previsione dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 che vieta gli accordi volti a ripartire i mercati. L'Autorità invitava dunque la Banca d'Italia, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e in particolare della circostanza che la Federazione ha invitato le casse a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, a valutare l'effettiva capacità e volontà delle imprese coinvolte di coordinare il proprio comportamento, tramite l'intesa in esame, a scapito del corretto assetto concorrenziale dei mercati interessati.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del marzo 1999<sup>76</sup>, la Banca d'Italia ha ritenuto che la circolare del 1996 della Federazione costituisse un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, relativamente alla previsione che limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della consorella confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. La Banca d'Italia ha, tuttavia, ritenuto che, in ragione della non gravità e della durata limitata dell'infrazione, non doveva essere applicata alla Federazione delle Cooperative Raiffeisen la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

### ***ABI-Commissioni su operazioni di cambio***

In data 26 gennaio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI). L'istruttoria traeva origine dall'invio da parte dell'ABI di una comunicazione alle proprie associate, nella quale si raccomandava alle stesse l'adozione di due commissioni, una fissa e l'altra variabile, per le operazioni di cambio di banconote tra le valute dei paesi appartenenti all'area dell'Euro (di seguito valute "in"), indicandone l'importo massimo praticabile. In particolare, l'ABI, in vista dell'imminente passaggio alla terza fase dell'Unione Monetaria europea, invitava le associate ad adottare, nelle operazioni di cambio di banconote delle valute "in", uno schema di tariffazione trasparente consistente nell'applicare alla clientela una commissione costituita da una parte fissa, di ammontare massimo pari a lire 5.000 e una



parte variabile, di importo non superiore al 3% del valore della transazione. Inoltre, le banche associate erano sollecitate a comunicare tempestivamente all'ABI le modalità adottate per applicare lo schema di tariffazione suggerito.

In data 20 gennaio 1999, peraltro l'ABI ha comunicato contestualmente alla Banca d'Italia e alle proprie associate la decisione, assunta dal Comitato esecutivo, "di non ritenere più utili le indicazioni fornite" in merito alle commissioni da applicare per la conversione di banconote di valute "in", contenute nella descritta raccomandazione.

L'esercizio professionale dell'attività di intermediazione in cambi nei confronti del pubblico è consentito alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministero del Tesoro, che si avvale dell'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario). Un'ulteriore categoria di operatori attivi su tale mercato è quella dei cambiavalute, abilitati dalla Banca d'Italia in base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Questi ultimi devono comunque servirsi delle banche, dietro pagamento di un corrispettivo, per la conversione della valuta acquisita e, pertanto, la loro effettiva concorrenza alle banche è molto limitata.

Nel parere reso dall'Autorità alla Banca d'Italia è stato rilevato che l'indicazione da parte dell'ABI di una struttura delle commissioni da applicare per i cambi e dei relativi tetti poteva facilitare il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'associazione, in quanto tutte si attendevano con ragionevole certezza che anche le proprie concorrenti avrebbero adottato uno schema simile. Inoltre, le indagini condotte dalla Banca d'Italia dimostravano che l'intesa aveva prodotto effetti notevoli, consistenti nell'aumento e nell'allineamento delle condizioni di cambio per le valute "in".

Infine, come riscontrato dalla Banca d'Italia, a seguito dell'introduzione dell'Euro risultava scomparsa ogni differenziazione tra commissioni per l'acquisto e per la vendita della valuta dei paesi dell'area Euro. Tali differenziazioni riflettevano i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta, che non sono totalmente venuti meno con l'avvento dell'Euro. La circostanza che, nella propria raccomandazione, l'ABI non abbia distinto tra acquisto e vendita di valuta appariva, pertanto, contribuire all'omogeneizzazione rilevata nelle relative commissioni.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che il contenuto della predetta raccomandazione dell'ABI poteva rientrare tra le fattispecie di intesa vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intesa orizzontale avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi. Tale restrizione della concorrenza risultava, peraltro, di entità consistente, in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane.

Considerato poi che la successiva circolare dell'ABI emanata il 20 gennaio 1999, se può aver agito sull'oggetto futuro dell'intesa, non ha rimosso gli effetti della stessa, come evidenziato dagli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia, la valutazione della fattispecie in esame non ne risultava sostanzialmente modificata. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto sussistere nel caso di specie i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del novembre 1999<sup>77</sup>, la Banca d'Italia ha ritenuto che l'Associazione Bancaria Italiana avesse violato le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, adottando e diffondendo la descritta circolare. In particolare, la deliberazione dell'Associazione Bancaria Italiana costituiva, secondo la Banca d'Italia, un'intesa avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi dei servizi di cambio di banconote dei paesi appartenenti all'area dell'Euro. Tuttavia, in ragione della natura e della durata limitata di detta infrazione, la Banca d'Italia ha ritenuto di non comminare all'ABI la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

### ***Gruppo degli amici della banca***

La Banca d'Italia ha disposto in data 19 aprile 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle seguenti tredici banche: Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Banco Ambrosiano Veneto, Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, Banca Commerciale Italiana, Banca di Roma, Banco di Sicilia, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Novara, Credito Italiano (ora UniCredito Italiano), Deutsche Bank, Istituto Bancario San Paolo di Torino - Istituto Mobiliare Italiano. L'istruttoria traeva origine dalla documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi presso un intermediario creditizio (la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde) relativa a incontri che si sarebbero svolti tra rappresentanti delle predette banche, definite in tale documentazione "Gruppo degli Amici della Banca". Gli incontri sarebbero avvenuti con

cadenza quasi mensile e avrebbero avuto a oggetto la discussione di aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante e lo scambio di informazioni sui volumi e sui prezzi di vari servizi bancari, con l'effetto di agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle parti.

Tali incontri risultavano essere proseguiti quanto meno dall'inizio del 1988 al marzo del 1999. Inoltre, è emerso che le tredici banche coinvolte nel procedimento hanno aderito al Gruppo in momenti diversi.

Lo scambio di informazioni su volumi e condizioni di offerta di tutti i principali servizi bancari avveniva con riferimento a dati sia attuali sia prospettici, ossia relativi alle future strategie commerciali delle banche. Esso si svolgeva in modo istituzionalizzato attraverso la predisposizione da parte di ciascun partecipante di apposite tabelle contenenti i propri dati commerciali all'interno delle quali residuavano spazi vuoti che venivano poi riempiti, nel corso delle riunioni del Gruppo, con i dati prodotti da ciascuno dei concorrenti.

Nell'ambito delle riunioni del Gruppo, oltre a verificarsi il sopra citato scambio di informazioni e a essere discussi temi di interesse comuni, veniva anche concordata l'assunzione di comportamenti comuni alle tredici banche. I verbali riportano, infatti, anche traccia della discussione in merito ad aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante, al fine di rendere omogenei i comportamenti concorrenziali.

La gamma dei servizi finanziari interessati dall'intesa comprendeva, tra l'altro, i servizi di:

- raccolta bancaria diretta in lire e in divisa (suddivisa fra conti correnti, depositi a risparmio, certificati di deposito e obbligazioni bancarie);
- raccolta indiretta (suddivisa tra titoli a reddito fisso, depositi di terzi e pronti contro termine);
- risparmio gestito (suddiviso in fondi comuni d'investimento, gestioni di patrimoni mobiliari, gestioni patrimoniali in fondi);
- impieghi (suddivisi in lire, divisa e mutui) realizzati sotto varie forme, fra le quali l'anticipo salvo buon fine;
- Pagobancomat;
- bonifici transfrontalieri in valute appartenenti agli Stati dell'Unione europea partecipanti all'Euro (cosiddette valute *in*).

La fattispecie interessava, accanto a servizi tipicamente bancari, quali raccolta e impieghi, anche servizi finanziari quali la gestione del risparmio. Tuttavia, constatata l'assoluta prevalenza degli aspetti strettamente bancari, nel caso in esame l'Autorità ha considerato di non avviare un proprio autonomo procedimento sui mercati finanziari coinvolti.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la valutazione concorrenziale di uno scambio sistematico di informazioni deve avere riguardo, fra l'altro, ai seguenti elementi:

- i)* il tipo di informazioni scambiate (sono considerate informazioni "sensibili" quelle relative a variabili quali prezzi, costi, clienti, ecc.);
- ii)* il periodo di riferimento delle informazioni (in genere, tanto più le informazioni scambiate sono attuali, tanto più sono marcati gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iii)* la prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con commenti, analisi e raccomandazioni (che amplificano gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iv)* la connessione con intese più ampie (lo scambio di informazioni assume maggior rilievo se inserito all'interno di un cartello).

Orbene, dalla documentazione trasmessa dalla Banca d'Italia, emergeva con chiarezza che, tenuto conto della particolare sensibilità delle informazioni scambiate, dell'attualità del periodo di riferimento delle stesse e della prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con analisi e raccomandazioni, la fattispecie messa in atto dalle banche poteva presentare le caratteristiche di massima restrittività della concorrenza. Anche con riferimento al punto *iv)*, il comportamento delle tredici banche poteva rientrare fra quelli maggiormente lesivi della concorrenza, in quanto lo scambio di informazioni è stato finalizzato all'assunzione di comportamenti commerciali comuni.

Pertanto, lo scambio di informazioni attuato dalle parti appariva costituire, da un lato, un'intesa in grado di integrare autonomamente una fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, dall'altro, un elemento che rafforzava la rilevanza dell'intesa consistente nella prassi seguita dalle parti di concordare, nel corso delle periodiche riunioni del Gruppo, l'assunzione di comportamenti commerciali comuni riguardo, tra l'altro, alla fissazione di commissioni e tassi d'interesse su una molteplicità di servizi bancari e finanziari, quali la raccolta bancaria, il risparmio gestito, il servizio Pagobancomat, i bonifici transfrontalieri e altri.

Infine, è stato osservato che le restrizioni della concorrenza evidenziate risultavano di entità assolutamente consistente, in consi-

derazione del fatto che esse sono state poste in essere dai primi dieci gruppi bancari italiani, che rappresentano circa il 55% del totale dei depositi e quasi il 60% degli impieghi a livello nazionale. In base a queste considerazioni e alla luce della particolare durata e della gravità dell'intesa in esame, l'Autorità ha ritenuto sussistere i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa, di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, relativamente ai servizi oggetto dell'intesa.

La Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria adottato nel gennaio 2000<sup>78</sup>, ha ritenuto che le società interessate, partecipando a un accordo e, in ogni caso, a una pratica concordata avente per oggetto di falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato bancario nazionale, mediante la definizione di politiche commerciali uniformi, avessero violato l'articolo 2 della legge n. 287/90. La Banca d'Italia ha, pertanto, imposto alle stesse di porre fine all'infrazione accertata, astenendosi da ogni accordo e pratica concordata che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato e, in particolare, dall'effettuare riunioni al di fuori di quanto richiesto da finalità associative legittime. Vista la gravità dell'infrazione, la Banca d'Italia ha condannato le banche coinvolte al pagamento di una sanzione pecuniaria nella misura del 3% dei proventi realizzati, pari a un ammontare complessivo di oltre 33 miliardi di lire.

Nel 1999 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni avvenute esclusivamente tra imprese assicurative, quarantotto casi di concentrazione nel settore finanziario<sup>79</sup>. Dal punto di vista numerico si conferma così, con una leggera crescita, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato negli anni scorsi.

**Le concentrazioni  
nel settore  
finanziario**

Tra queste concentrazioni, trentaquattro sono avvenute tra banche, mentre le altre hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori finanziari, di società attive nei settori del leasing finanziario o del factoring (tre casi), nel settore assicurativo (due casi), nel settore della formazione del personale (un caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (due casi) ovvero l'acquisizione di operatori finanziari o bancari da parte di imprese assicurative (tre casi) o la concentrazione, in circostanze consentite dalle vigenti regolamentazioni, fra operatori industriali e finanziari (tre casi).

78. Bollettino n. 1-2/2000.

79. Una di queste è stata valutata nel 1999 dall'Autorità, per gli aspetti di sua competenza, mentre nel 1998 è stato espresso il relativo parere alla Banca d'Italia ed è stato

adottato il provvedimento della Banca d'Italia. Per un'altra, l'Autorità ha reso il proprio parere e il proprio provvedimento nel 1998, mentre la Banca d'Italia ha emesso il proprio provvedimento nel 1999.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha espresso quarantuno<sup>80</sup> pareri all'Istituto di vigilanza, con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. In ventuno casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza<sup>81</sup>. Nel complesso, crescono pertanto le concentrazioni che hanno riguardato anche i mercati finanziari non bancari, relativamente alle quali i provvedimenti dell'Autorità sono stati cinque più dello scorso anno.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche, o tra queste e altri operatori finanziari, esaminate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in un caso la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA).

Nel 1999 i processi di concentrazione condotti da banche hanno riguardato prevalentemente i gruppi creditizi di medie dimensioni (sono esclusi dalla categoria i primi sei gruppi bancari nazionali per mezzi amministrati - Banca Intesa, SanPaolo-Imi, Unicredit Italiano, Banca di Roma, Banca Nazionale del Lavoro, Monte dei Paschi di Siena e la Deutsche Bank). In ben ventidue casi l'operazione di concentrazione ha riguardato l'acquisizione da parte di una banca di medie dimensioni di un istituto bancario o finanziario medio o piccolo. Il consolidamento della struttura dell'offerta bancaria realizzata dagli istituti di medie dimensioni ha riguardato per lo più le aree del Centro e del Nord d'Italia, mentre nel 1999 il Meridione sembra essere rimasto temporaneamente al margine dei processi di concentrazione, per quanto interessato, come altre zone d'Italia, dalla concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana<sup>82</sup>.

Le operazioni di concentrazione condotte dai gruppi maggiori sono state, invece, dodici e hanno riguardato maggiormente imprese bancarie di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un elevato grado di radicamento locale. Fa eccezione a questo modello l'operazione che ha condotto all'aggregazione della prima banca italiana (Banca Intesa) con la quarta banca (Banca Commerciale Italiana) per mezzi amministrati nel 1998; l'operazione ha dato luogo alla più importante concentrazione bancaria realizzata in Italia fino a oggi.

Un'importante evoluzione registrata nel corso dell'anno consiste nella crescente diffusione della prestazione di servizi finanziari

per via telefonica o telematica. Si tratta di sviluppi importanti che in prospettiva sono destinati a incidere profondamente sulle caratteristiche dell'interazione concorrenziale nel settore. Allo stato attuale, comunque, la gamma dei servizi interessati e il grado di diffusione delle nuove modalità di offerta presso la clientela non sono tali da portare a escludere un rilievo della prossimità dello sportello bancario per gli utenti. Pertanto, nell'analisi concorrenziale delle concentrazioni, assumono ancora rilievo mercati geografici che, per alcuni servizi, hanno dimensioni locali (provinciali o regionali).

Un numero piuttosto limitato delle concentrazioni realizzate dai maggiori gruppi, aventi principalmente effetto in ambito locale ma in un caso anche a livello nazionale, ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei mercati geografici rilevanti. Si tratta delle operazioni che hanno portato all'apertura di un procedimento istruttorio da parte della Banca d'Italia (quattro casi<sup>83</sup>) e, in un caso, anche da parte dell'Autorità per i mercati di propria competenza (un caso<sup>84</sup>). Tutte le citate istruttorie - relative all'acquisizione di operatori locali da parte di Unicredito Italiano (due casi) e del Monte dei Paschi di Siena (un caso) e alla citata concentrazione fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana - si sono concluse con un'autorizzazione condizionata al rispetto di impegni assunti dalle parti.

Come anticipato, una delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1999, quella fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, ha coinvolto due istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale. Per quanto concerne gli effetti di tali opera-

**80.** Quarantadue se si considera che in relazione al caso BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA, l'Autorità ha espresso due pareri: uno prima dell'avvio dell'istruttoria da parte della Banca d'Italia, l'altro prima della sua conclusione.

**81.** In quattordici di questi casi l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; BANCA LOMBARDA-CBI FACTOR; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-SERENA COMPAGNIA DI ASSICURAZIONI E RIASSICURAZIONI; BANCA POPOLARE DI LODI-ICCRI; DEUTSCHE BANK-FRAER LEASING/ADRIA LEASING; DEXIA PROJECT & PUBLIC FINANCE INTERNATIONAL BANK-CREDIOP; FINANZIARIA BANSEL-C.B.A. VITA; LOCAFIT-FEDERCONSORZI

LEASING; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; SAN PAOLO IMI-SAN PAOLO IMI PRIVATE EQUITY; SCHWEIZERISCHE LEBENSVERSICHERUNGS-UND RENTENANSTALT-BANCA DEL GOTTARDO; SOCIÉTÉ GÉNÉRALE-PARIBAS).

**82.** Le operazioni con le quali la Banca di Roma ha acquisito il controllo del Mediocredito Centrale, a sua volta controllante il Banco di Sicilia, e il Monte dei Paschi di Siena ha acquisito il controllo della Banca del Salento non sono state oggetto di esame nel periodo considerato da questa Relazione.

**83.** MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-BANCA; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

**84.** BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.



zioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi in relazione alla posizione delle parti in un certo numero di province italiane. La concentrazione ha richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. In particolare, l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere un approfondimento istruttorio in relazione agli effetti della concentrazione in alcuni mercati del risparmio gestito (gestione dei fondi comuni d'investimento e gestione individuale di patrimoni mobiliari) e del factoring, sia con riguardo agli aspetti produttivi di tali servizi che a quelli distributivi. Anche per tali mercati è risultato che la concentrazione era in grado di produrre effetti di particolare rilievo, in relazione alle fasi distributive dei servizi di gestione del risparmio, in un certo numero di province italiane nelle quali vi sarebbe stato un significativo rafforzamento della già cospicua capacità distributiva delle parti. In seguito ai rilievi mossi dalle autorità di concorrenza, le parti hanno assunto impegni strutturali, consistenti nella dismissione di un certo numero di sportelli bancari, atti ad annullare o ridimensionare significativamente gli effetti della concentrazione dove questi erano suscettibili di alterare il corretto gioco concorrenziale. Ciò ha consentito di ritenere la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha espresso 12 pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione in relazione agli effetti sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari, ed ha emanato 7 provvedimenti per valutare l'impatto delle concentrazioni sui mercati di propria competenza<sup>85</sup>.

### ***Monte dei Paschi di Siena-Cassa di Risparmio di San Miniato***

La Banca d'Italia ha disposto nel febbraio 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti del Monte dei Paschi di Siena Spa e della Cassa di Risparmio di San Miniato Spa in relazione all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo congiunto della prima sulla seconda.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la concentrazione realizzava i principali effetti sui mercati dei depositi bancari di alcune province della regione Toscana e solo marginalmente sul mercato degli impieghi bancari dell'intera regione. In particolare, nel territorio della provincia di Pisa, dove pure la posizione del Monte dei Paschi di Siena è sensibilmente meno rilevante che a Prato e Siena, l'operazione dava luogo a un'importante sovrapposizione delle quote di mercato e conduceva a una modifica

dell'assetto concorrenziale dell'offerta di una certa consistenza. Infatti, il primo operatore della provincia avrebbe acquisito il controllo congiunto del terzo operatore, creando un'entità che sarebbe venuta a detenere una quota di mercato doppia rispetto a quella del concorrente più prossimo. Occorreva, inoltre, considerare che la posizione raggiunta dalle parti nella provincia di Pisa, pur di per sé non estremamente elevata, si accompagnava a quelle di pari o maggiore forza detenute dal gruppo in altre province, talvolta limitrofe, della regione Toscana.

Inoltre, dal punto di vista comportamentale, risultava che il Monte dei Paschi di Siena negli anni tra il 1996 e il 1998 aveva praticato alla propria clientela della provincia di Pisa un tasso di interesse sui depositi mediamente inferiore a quello corrisposto nel medesimo mercato dagli operatori concorrenti sfruttando, in tal modo, la propria posizione di forza nella provincia a danno della clientela depositante.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che la necessità di preservare un sufficiente livello di concorrenza richiedesse che il compimento dell'operazione venisse subordinato all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire che la struttura dell'offerta assumesse un carattere di eccessiva concentrazione nel bacino di utenza considerato.

L'Autorità ha, dunque, suggerito alla Banca d'Italia di disporre precise misure strutturali atte ad assicurare il ripristino delle condizioni di concorrenza quantomeno nel bacino di utenza più direttamente interessato dalla concentrazione, individuando gli sportelli oggetto delle eventuali misure di dismissione nell'area geografica interessata, che coinvolgeva in parte la provincia di Pisa e in parte le province di Firenze, Prato e Siena.

La Banca d'Italia, con il provvedimento del maggio 1999<sup>85</sup>, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra il Gruppo Monte dei Paschi di Siena e la Cassa di Risparmio di San Miniato, a condizione che:

- i) le parti si astengano dall'aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Pisa per un periodo di cinque anni;
- ii) le parti comunichino tempestivamente alla Banca d'Italia ogni evoluzione dei rapporti partecipativi e di collaborazione,

85. In uno di questi casi, BANCA CARIGE-CASSA DI RISPARMIO DI GENOVA E IMPERIA-CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA, l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca

d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari.

86. Bollettino n. 22/1999.

comprese le eventuali modifiche che dovessero essere apportate ai patti parasociali sottoscritti;

iii) le parti comunichino alla Banca d'Italia ogni variazione dei prezzi e delle altre condizioni economiche praticati alla clientela nella provincia di Pisa.

### ***Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trieste-Banca***

Nel maggio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste-Banca Spa da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere espresso all'Istituto di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, già accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa<sup>87</sup>. Nell'autorizzare tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure correttive, tra cui il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento. Pertanto, l'acquisizione da parte di UniCredito dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona mediante l'operazione in esame, sarebbe risultato in contrasto con le misure compensative previste nel citato provvedimento della Banca d'Italia, determinando, al contrario, un rafforzamento, per quanto marginale, della posizione dominante detenuta da UniCredito nel mercato dei depositi della provincia di Verona. A tale proposito, i rappresentanti delle parti, hanno dichiarato di avere previsto la cessione dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona, al fine di assicurare il rispetto delle condizioni indicate dalla Banca d'Italia nel provvedimento relativo alla concentrazione Credito/Unicredito.

Inoltre, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Trieste l'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste, che deteneva una posizione di assoluto rilievo nel mercato della raccolta, da parte di un gruppo bancario di importanza nazionale appariva idonea alla creazione di un'entità economica potenzialmente in grado di ostacolare il mantenimento di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato dei depositi bancari. Conseguentemente, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Trieste.

Nell'agosto 1999<sup>88</sup>, la Banca d'Italia ha autorizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione fra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trieste, a condizione che UniCredito:

- i) ceda, entro un anno, lo sportello detenuto da Cassa di Risparmio di Trieste nella provincia di Verona;
- ii) chiuda, entro un anno, tre sportelli ubicati nella provincia di Trieste (almeno due dei quali di pertinenza di Cassa di risparmio di Trieste);
- iii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Trieste.

#### *Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto*

Nell'agosto 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla già menzionata concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa. In merito a tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure compensative, tra cui rientrava il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti anche in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento.

Pertanto, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un ulteriore aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Verona.

Nel novembre 1999<sup>89</sup>, la Banca d'Italia ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto a condizione che UniCredito:

- i) chiuda o ceda, entro un anno, gli sportelli detenuti dalla Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto nel mercato provin-

87. Bollettino n. 1/1999.

88. Bollettino n. 33-34/1999.

89. Bollettino n. 50/1999.

ciale di Verona;

ii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Verona.

### ***Banca Intesa-Banca Commerciale italiana***

Nell'ottobre 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Banca Commerciale Italiana (Comit) da parte di Banca Intesa. Secondo la previsione di legge, l'Autorità ha dunque reso un parere alla Banca d'Italia circa gli effetti prodotti dalla predetta concentrazione nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari.

In seguito alla concentrazione, i gruppi Intesa e Comit avrebbero rafforzato la propria posizione e raggiunto una quota di mercato complessiva compresa fra il 32% e il 57% in dodici mercati provinciali dei depositi, mentre il gruppo Intesa avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership* arrivando a detenere quote di mercato di circa tre volte superiori a quelle in possesso del concorrente principale nei mercati degli impieghi di Lombardia e Calabria.

A tale riguardo, le parti, dichiarandosi consapevoli dei problemi competitivi legati all'operazione, hanno proposto l'assunzione di misure compensative per i suddetti mercati provinciali dei depositi al fine di ridurre il peso della sovrapposizione territoriale conseguente all'operazione. Dette misure consistevano nella dismissione di un numero complessivo di quarantacinque sportelli bancari entro un anno dalla chiusura dell'istruttoria e nell'impegno a non aprire nuove dipendenze in tutte le aree interessate per un periodo di due anni. Per quanto riguarda le dismissioni, non meno di quindici sportelli avrebbero dovuto essere ceduti a concorrenti in grado di esprimere un'efficace azione concorrenziale nelle aree dove la quota di mercato della nuova entità risultava più elevata.

Nelle province di Cosenza, Vibo Valentia, Rieti, Piacenza e Biella l'impegno delle parti sarebbe consistito nella dismissione di un numero di sportelli equivalente a quello degli sportelli acquisiti per effetto dell'operazione. Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria, Parma e Pavia le dismissioni proposte avrebbero dovuto, invece, incidere in misura significativa sul numero di sportelli acquisiti per effetto dell'operazione, riducendo in misura oscillante fra il 67% e l'83% l'aumento del numero complessivo di sportelli della nuova entità. Per le province di Pordenone e Imperia, l'impegno consisteva nel dismettere rispettivamente una quota del 50% e del 33% dei nuovi sportelli, in considerazione del minore impatto che

l'operazione era destinata a produrre in tali aree geografiche a causa della modesta entità dell'accrescimento della quota derivante dall'operazione nella provincia di Pordenone e del livello assoluto della quota di mercato conseguita a Imperia. Infine, relativamente alla provincia di Milano, le parti hanno proposto la dismissione di otto sportelli, pari al 5% circa dei nuovi sportelli acquisiti dal gruppo Intesa.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni di cessione degli sportelli formulati dalle parti, destinati per lo più a incidere sulla struttura dell'offerta nelle province della Calabria e della Lombardia, fossero sufficienti a eliminare i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione sia nei mercati provinciali dei depositi che nei mercati regionali degli impieghi. In merito all'impegno delle parti a non aprire nuove dipendenze nelle aree interessate per un periodo di due anni, l'Autorità ha ritenuto di ribadire le osservazioni già formulate in ordine alla preoccupazione che siffatte misure, aventi natura comportamentale, pur contenendo l'espansione dell'impresa *leader* del mercato, potessero creare i presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi nelle aree interessate.

Considerato che l'operazione di concentrazione tra Banca Intesa e Comit era suscettibile di avere un importante impatto, oltre che nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari, anche in altri mercati dei servizi finanziari, l'Autorità aveva deliberato in data 13 ottobre 1999 l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti di Intesa e Comit, in relazione agli ambiti di propria competenza. In particolare, l'Autorità ha indicato quali rilevanti per l'operazione i mercati: *i*) della gestione e distribuzione dei fondi comuni d'investimento; *ii*) della distribuzione dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento per conto terzi; nonché *iii*) della produzione e distribuzione dei servizi di *factoring* dei crediti commerciali.

I tre mercati del prodotto individuati sono caratterizzati da una fase produttiva centralizzata a livello nazionale. Anche le condizioni di offerta, per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi, risultano, per prodotti analoghi, omogenee sull'intero territorio nazionale, a eccezione dei casi in cui la variabile geografica risulti rilevante al fine di determinare alcune caratteristiche del servizio prestato. Inoltre, per tutti e tre i servizi in questione si distingue una fase distributiva che si realizza anche attraverso canali diversi da quelli gestiti direttamente dall'impresa produttrice, i quali hanno una remunerazione propria che incide sul costo finale del servizio e normative di riferimento specifiche. Tale fase distributiva appare avere una dimensione geografica correlata all'effettiva presenza e dislocazione sul territorio dei canali di collocamento di tali servizi.

In particolare, in esito agli accertamenti istruttori condotti è emerso che l'operazione avrebbe prodotto rilevanti conseguenze nei mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP, nonché nelle relative fasi distributive in quanto, sia a livello nazionale che in alcune aree locali di maggiore presenza delle due banche, il gruppo risultante dall'aggregazione avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership*.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità, le parti hanno ritenuto di dover proporre delle misure correttive al fine di superare gli aspetti problematici emersi relativamente ai mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP. La proposta presentata consisteva nell'impegno a dismettere quarantacinque sportelli bancari, sottoposta anche alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati dei depositi e degli impieghi.

In tale contesto, per quanto riguarda la fase produttiva dei mercati della gestione dei fondi comuni e della GMP, l'Autorità ha ritenuto che l'aggregazione dei due gruppi a livello nazionale avrebbe costituito un rafforzamento della posizione di Intesa, già *leader* del mercato, senza tuttavia indurre modifiche strutturali tali da determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. Ciò anche in considerazione del permanere di una rilevante concorrenza effettiva da parte di altri qualificati operatori di grandi dimensioni in possesso di apprezzabili quote di mercato. Con riferimento al versante distributivo, l'Autorità ha osservato che le misure strutturali di riduzione della rete di sportelli proposte dalle parti apparivano in grado di limitare significativamente gli effetti dell'aggregazione nelle aree del territorio nazionale maggiormente interessate. In conseguenza, non è apparso necessario procedere a ulteriori valutazioni in ordine agli ambiti geografici entro i quali si svolgerà la competizione tra operatori a seguito della concentrazione. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, così come modificata dagli impegni assunti dalle parti, richiedendo alle stesse di comunicare la concreta esecuzione degli impegni assunti entro un anno dalla data di notifica del provvedimento.

#### **L'attività consultiva e l'evoluzione della normativa**

Nel settore finanziario l'Autorità ha svolto anche attività consultiva. Al riguardo, è stata effettuata una segnalazione al Parlamento e al Governo sulla normativa di riforma delle fondazioni bancarie (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE); inoltre, il Presidente dell'Autorità ha tenuto due audizioni, rispettivamente presso le Commissioni Riunite VI (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica e VI (Finanze) della Camera dei Deputati e presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei



Deputati sui temi della ristrutturazione del sistema bancario e degli incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari.

In tali interventi l'Autorità ha posto l'accento, fra l'altro, sulla necessità che non siano posti ostacoli alla contendibilità del controllo delle imprese bancarie, al fine di migliorare le dinamiche competitive del sistema bancario e accrescerne l'efficienza, e che il settore sia tenuto sotto attenta osservazione al fine di impedire politiche collusive atte ad alterare le corrette dinamiche competitive che, come emerge anche dai provvedimenti citati, non sono estranee a tale settore.

### *Segnalazione in materia di riforma delle fondazioni bancarie*

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alle distorsioni del funzionamento del mercato che sarebbero potute derivare da alcuni elementi contenuti nel progetto di decreto legislativo di attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461, in materia di fondazioni bancarie<sup>90</sup>, in ordine alle questioni relative alla disciplina degli scopi delle fondazioni, nonché alla nozione di controllo rilevante ai fini della dismissione delle partecipazioni in imprese non operanti nei settori di utilità sociale imposta alle fondazioni dalla legge.

In merito alla disciplina degli scopi delle fondazioni, l'Autorità ha osservato che la formulazione dell'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto legislativo appariva idonea a escludere che le fondazioni svolgessero attività di impresa in settori estranei alle finalità tipicamente riconducibili alle organizzazioni *non profit*, evitando quindi che le stesse potessero operare in concorrenza con soggetti la cui natura commerciale imponga vincoli diversi. Tuttavia, tale obiettivo fondamentale della riforma, tendente all'effettiva ridefinizione degli ambiti di attività delle fondazioni, rischiava di essere vanificato dall'accezione di controllo prevista dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, così ristretta da consentire in concreto una significativa permanenza delle fondazioni, talvolta nella forma di un mero controllo di fatto, in imprese operanti nei settori più diversi. In particolare, la formulazione della norma non sembrava cogliere a sufficienza la varietà di forme con cui il controllo può essere esercitato, che è invece

90. Progetto di decreto legislativo recante la "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e disciplina fiscale delle operazioni di

ristrutturazione bancaria". L'Autorità aveva già effettuato una segnalazione, nel dicembre 1998, su una versione preliminare della legge delega (Bollettino n. 48/1998).

ricompresa nella più ampia nozione di controllo contenuta nel Testo unico bancario.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che la questione assume particolare importanza in considerazione del rilevante processo di ristrutturazione in corso nel sistema creditizio, realizzato spesso attraverso la concentrazione di banche partecipate da diverse fondazioni, determinando di frequente situazioni di controllo tipicamente riconducibili proprio a quelle fattispecie disciplinate dall'articolo 23 del Testo unico bancario e non espressamente coperte dall'accezione di controllo contenuta nel progetto di decreto legislativo. In tali casi, la norma dell'articolo 6 del decreto legislativo potrebbe permettere alle fondazioni di mantenere il controllo proprio in quelle forme di influenza dominante più frequentemente riscontrabili, comportando il perpetuarsi della presenza nel sistema economico italiano, al fianco dei normali operatori di mercato, di soggetti caratterizzati da rilevanti peculiarità nel trattamento fiscale e nel grado di responsabilità nei confronti della gestione delle imprese partecipate.

In tali circostanze, ritenuto che siffatte peculiarità potessero nuocere all'efficienza dell'intero sistema e alle capacità competitive di altri operatori, l'Autorità ha auspicato che la nozione di controllo utilizzata nella definitiva approvazione del decreto legislativo ricomprendesse pienamente le situazioni previste dal Testo unico bancario, consentendo di ottenere l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo finale della riforma delle fondazioni in termini di definitivo riorientamento degli ambiti della loro attività esclusivamente verso i settori di utilità sociale che sono quelli propri degli enti *non profit*.

Il testo definitivo dell'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, è rimasto invariato rispetto al progetto; i suggerimenti dell'Autorità relativi a una ridefinizione della nozione di controllo nella disciplina delle fondazioni bancarie non sono stati pertanto recepiti.

## SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

### Evoluzione del progetto di riforma della disciplina delle professioni

Nel corso del 1999 il settore dei servizi professionali è stato caratterizzato da importanti novità legislative e giurisprudenziali sia in ambito comunitario che nazionale, nonché da un acceso dibattito sulle prospettive di riforma dello stesso.

In ambito nazionale, l'articolo 19 della legge comunitaria 1999<sup>91</sup> ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi