

tiva nei confronti di Snam sul mercato della distribuzione primaria di gas, equiparabili a un rifiuto dell'accesso alla rete di gasdotti. Inoltre, ove fosse stato concesso a Snam, in posizione dominante sul mercato della distribuzione primaria di gas naturale, di esercitare forme di controllo sulla destinazione del gas vettoriato per conto di società sue concorrenti, si sarebbe creata un'artificiale trasparenza in un mercato in cui la concorrenza appariva già di per sé affievolita dalla presenza di un'impresa in posizione dominante. L'Autorità ha sottolineato che si è in presenza di un comportamento abusivo non solo nel caso di un rifiuto esplicito di accesso ma anche nel caso in cui la richiesta di accesso non sia evasa con tempestività o, se l'accesso è consentito, nel caso in cui si impongano vincoli non giustificati all'attività del richiedente l'accesso che ne limitino gli sbocchi al mercato o lo sviluppo tecnico, in pregiudizio alla concorrenza. Pertanto il comportamento di Snam, consistente nell'imposizione di un proprio controllo sulla destinazione finale del gas naturale vettoriato per conto di Edison Gas, è stato ritenuto in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

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

DISTRIBUZIONE COMMERCIALE

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

**Evoluzione
normativa
e interventi
dell'Autorità**

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

disciplina del commercio in Italia e, in particolare, della coerenza degli interventi regionali con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza.

Al 31 marzo 1999 erano poche le Regioni che avevano compiuto passi significativi nella predisposizione dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 114/98. Ritardi nell'adempimento da parte delle Regioni dei compiti previsti dal decreto possono essere particolarmente pregiudizievoli per l'evoluzione in senso concorrenziale del settore. Infatti, sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo precluderebbe comunque l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi di vicinato, la cui apertura nel nuovo regime dovrebbe essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente.

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

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

Schemaventuno-Promodès/Gruppo GS

Nel giugno 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria riguardante l'acquisizione del controllo congiunto del gruppo GS, operante in Italia nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti alimentari e per l'igiene personale e della casa, da parte di Promodès, primario gruppo francese attivo nella distribuzione, sia all'ingrosso che al dettaglio, di prodotti alimentari e non alimentari. La concentrazione era stata originariamente notificata alla Commissione europea, la quale, su richiesta dell'Autorità ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento n. 4064/89, ha rinviato la valutazione dell'operazione alla stessa Autorità relativamente alle aree di Torino, Vercelli e Aosta¹⁹. L'operazione ha costituito il primo caso di rinvio di una concentrazione di dimensione comunitaria dalla Commissione all'Autorità.

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

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

19. L'articolo 9, comma 2, lettera a) del Regolamento concentrazioni prevede la possibilità del rinvio da parte della Commissione alle autorità competenti dello Stato membro interessato qualora una concentrazione di dimensione comunitaria mi-

nacci di creare o rafforzare una posizione dominante tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva in un mercato all'interno dello Stato membro che presenti tutte le caratteristiche di un mercato distinto.

L'operazione di concentrazione, così come inizialmente notificata, avrebbe determinato rilevanti modifiche strutturali in alcuni dei mercati interessati, dando luogo all'acquisizione di un notevole potere di mercato da parte del nuovo gruppo. In particolare, il gruppo avrebbe conseguito quote molto elevate, situate tra il 40% e l'85%, in vari mercati. La posizione di leadership sarebbe stata ulteriormente rafforzata dalla circostanza che le parti avrebbero detenuto una posizione significativa su tutti i mercati del prodotto individuati (ipermercati, supermercati e superette), a differenza dei concorrenti i quali non disponevano di tutte le tipologie di punti vendita e/o non erano presenti in misura rilevante in tutte le aree interessate.

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

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

Segnalazione sulla disciplina delle vendite sottocosto

Nel settore della distribuzione commerciale, la tematica delle vendite sottocosto, generalmente definite come vendite di prodotti da parte di distributori a un prezzo inferiore al costo di acquisto, risulta una delle più dibattute. Infatti, se da un lato per i distributori la fissazione di prezzi di vendita di alcuni prodotti al di sotto dei loro costi di acquisto può essere motivata da strategie promozionali volte ad aumentare le vendite complessive, dall'altro i produttori hanno interesse al fatto che i distributori adottino scelte di prezzo

che non distorcano le decisioni di posizionamento dei propri beni. Peraltro, la pratica delle vendite sottocosto ha ripercussioni anche all'interno del canale distributivo, in quanto l'entità dello sconto sul prezzo di vendita di un singolo bene che il distributore troverà economicamente conveniente praticare è collegata al volume medio del paniere di prodotti venduti: al crescere della dimensione degli spazi di vendita aumenta, dunque, la convenienza a effettuare vendite sottocosto su singoli beni.

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

In Italia, il decreto legislativo n. 114/98, recante la «Riforma della disciplina del commercio», ha introdotto alcune disposizioni in merito alle vendite sottocosto. In particolare, l'articolo 15, comma 7 definisce il concetto di vendita sottocosto come «vendita al pubblico di uno o più prodotti effettuata ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto e di ogni altra imposta o tassa connessa alla natura del prodotto e diminuito degli eventuali sconti o contribuzioni riconducibili al prodotto medesimo purché documentati». I commi successivi, oltre a prevedere un apposito meccanismo sanzionatorio, rinviando la disciplina delle vendite sottocosto a successivi interventi normativi del Governo e assegnano al Ministero dell'Industria il compito di promuovere la sottoscrizione di codici di autoregolamentazione tra le organizzazioni rappresentative delle imprese produttrici e distributrici.

Nell'aprile 1998, l'Autorità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Industria una segnalazione relativa alle disposizioni in materia di vendite sottocosto contenute nel decreto legislativo n. 114/98.

In tale segnalazione sono stati anzitutto illustrati i motivi per cui la normativa a tutela della concorrenza nazionale e comunitaria vieta la vendita a prezzi inferiori ai costi soltanto se posta in essere da un'impresa in posizione dominante e quando presenta caratteristiche predatorie, ossia è in grado di determinare l'eliminazione degli eventuali concorrenti, consentendo all'impresa dominante un aumento significativo del suo potere di mercato. E' stato sottolineato, al riguardo, che solo un'impresa in posizione dominante in un mercato caratterizzato da significativi ostacoli all'entrata può adottare profittevolmente strategie di sistematica fissazione di prezzi di vendita inferiori ai costi variabili: soltanto in tali circostanze, infatti, una volta determinata l'uscita dei concorrenti dal mercato, sarà possibile per l'impresa fissare prezzi a un livello talmente elevato da coprire le perdite precedentemente affrontate. Dal punto di vista della concorrenza, la pratica spesso adottata dagli operatori della distribuzione moderna di vendere alcuni prodotti di marca a prezzi particolarmente attraenti per i consumatori, al fine di promuovere le vendite complessive dell'esercizio commerciale, dovrebbe essere valutata caso per caso, in relazione all'influenza dalla stessa esercitata sulle condizioni di vendita dell'intero paniere di beni commercializzato.

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

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

Soprattutto, con riferimento ai successivi interventi di natura normativa o di autoregolamentazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 15, commi 7 e 8 del decreto, dovrebbero disciplinare la pratica delle vendite sottocosto, l'Autorità ha ritenuto importante sottolineare il rischio che tali misure, qualora aumentino la trasparenza circa le effettive condizioni di acquisto delle merci da parte dei distributori, possano favorire comportamenti collusivi da parte delle imprese coinvolte, con rilevanti effetti restrittivi della concorrenza.

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

Parere alla Regione Lombardia sulle misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale

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

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

Al riguardo, è stato sottolineato che l'esperienza di applicazione della precedente normativa in materia di distribuzione commerciale, basata sulla legge n. 426/71, ha mostrato con sufficiente chiarezza che non è possibile, e anzi è controproducente, cercare di arrestare artificialmente l'evoluzione dell'offerta in un settore, ritenendo la domanda adeguatamente soddisfatta dall'esistente. La visione della distribuzione commerciale come un settore statico, in cui non vi sono rilevanti progressi dal punto di vista delle modalità di offerta, appare ormai chiaramente superata.

In particolare, l'Autorità ha sottolineato che:

a) bisognerebbe evitare l'adozione, nei provvedimenti regionali, di un modello di valutazione delle domande di autorizzazione per le medie e grandi superfici rigidamente impostato in termini di regolamentazione strutturale del mercato, cioè sulla predeterminazione quantitativa dei limiti alle possibilità di entrata sul mercato. In questa prospettiva, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione;

b) il sistema preposto all'esame delle domande di autorizzazione relative alle medie e alle grandi superfici di vendita dovrebbe essere configurato in modo da fare sì che l'ipotesi di non accettazione della domanda sia limitata ai casi in cui dall'accoglimento della stessa deriverebbero specifici effetti pregiudizievoli per l'interesse generale, con riferimento all'adeguata articolazione dell'offerta, alla disponibilità di servizi per la popolazione (compresi gli esercizi di vicinato) e in generale alle esigenze di tutela e riqualificazione dell'assetto urbanistico-territoriale. Le decisioni di diniego dell'autorizzazione dovrebbero essere dettagliatamente e sostanzialmente motivate;

c) andrebbe evitato il reinserimento, a livello regionale, di misure equivalenti alle tabelle merceologiche;

d) le ipotesi nelle quali i Comuni potranno bloccare per due anni l'entrata di esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c, del decreto legislativo, andrebbero strettamente limitate ai casi in cui il blocco dell'entrata è strettamente necessario per il perseguimento di esigenze di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori;

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

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

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

TRASPORTI

Nel dicembre 1998 la Commissione ha adottato il Regolamento n. 2843/98 in merito alla forma, al contenuto e alle altre modalità delle domande e delle notificazioni nel settore dei trasporti²⁰. L'obiettivo perseguito dalla Commissione con l'adozione di questo regolamento è quello di semplificare e modernizzare le norme procedurali relative all'applicazione delle norme di concorrenza nel settore, introducendo un unico quadro procedurale di riferimento per i casi riguardanti il trasporto ferroviario, su strada e per vie navigabili, il trasporto marittimo e il trasporto aereo. Inoltre, con riferimento

**Evoluzione delle
regole comunitarie
di concorrenza
nel settore
dei trasporti**

20. Regolamento (CE) n. 2842/98 della Commissione del 22 dicembre 1998 relativo alla forma, al contenuto ed alle altre modalità delle domande e delle notificazioni di cui ai regolamenti (CEE) n. 1017/68,

(CEE) n. 4056/86 e (CEE) n. 3975/87 del Consiglio, recanti applicazione delle regole di concorrenza al settore dei trasporti, in GUCE L 354/22 del 30 dicembre 1998.

alle disposizioni sostanziali, è in atto un processo di revisione volto a ridurre l'ambito di applicazione del regime delle esenzioni per categoria vigente per il trasporto aereo²¹.

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

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

Ferrovie dello Stato-Caronte Shipping-Tourist Ferry Boat

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Caronte Shipping Spa, Tourist Ferry Boat Spa e Ferrovie dello Stato Spa in relazione a un'intesa da queste sottoscritta per lo svolgimento del servizio di traghettamento dei veicoli gommati sullo Stretto di Messina. L'intesa era stata volontariamente comunicata dalle tre società ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90 per una valutazione di conformità rispetto all'articolo 2 della legge n. 287/90 e, in subordine, ai fini di un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

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

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

Nel corso del procedimento, le regole relative all'*interlining* sono apparse come potenzialmente restrittive della concorrenza. Tali regole prevedevano che ciascuna impresa potesse ritirare, al-

l'atto del traghettamento, i biglietti emessi dall'altra parte ed utilizzati sulle proprie navi; contro consegna di tali biglietti, l'impresa che avesse effettuato il traghettamento avrebbe avuto diritto a farsi pagare dalla controparte, per ciascun veicolo traghettato, il prezzo applicato da quest'ultima. Ciò avrebbe indotto gli utenti ad acquistare sempre il biglietto venduto al prezzo più basso, riservandosi di decidere, al momento dell'imbarco, quale compagnia utilizzare.

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

Anche il metodo con il quale venivano calcolati i canoni di accesso e di sosta sollevava alcuni problemi dal punto di vista della concorrenza, in quanto sembrava configurare una ripartizione dei ricavi tra le società Caronte Shipping, Tourist Ferry Boat e Ferrovie dello Stato. L'istituzione del Gruppo di Lavoro, inoltre, sembrava favorire lo scambio di informazioni relative alle politiche commerciali delle parti, con conseguente alterazione del funzionamento della concorrenza.

A un primo esame, risultavano infine assenti due dei requisiti necessari per potere concedere l'autorizzazione in deroga dell'accordo ai sensi dell'articolo 4. In primo luogo, le restrizioni di prezzo derivanti dalle clausole di *interlining* non sembravano strettamente necessarie per il miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di traghettamento; in secondo luogo l'intesa era idonea a limitare la concorrenza su una parte sostanziale del mercato interessato, sul quale operavano esclusivamente i partecipanti all'accordo.

Nel novembre 1998 è pervenuta all'Autorità una lettera con la quale le parti hanno notificato il ritiro dell'accordo sottoscritto. L'Autorità, preso atto del ritiro dell'intesa, ha disposto una delibera di chiusura dell'istruttoria, essendo venuto meno l'oggetto del procedimento.

21. Regolamento (CEE) n. 1617/93 del 25 giugno 1993 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato CE ad alcune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi di linea, la programmazione con-

giunta e il coordinamento degli orari, l'esercizio congiunto di servizi aerei, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti.

Segnalazione sul piano di riordino del gruppo Finmare

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti e della Navigazione una segnalazione, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito al piano di riordino del gruppo Finmare presentato al Parlamento dal Ministro dei Trasporti e alla regolamentazione relativa ai servizi marittimi di linea con le isole.

In base alla vigente normativa²², per i servizi marittimi di linea con le isole viene corrisposta alle società del gruppo Finmare una sovvenzione di esercizio, che ripiana lo squilibrio tra ricavi e costi, per le linee ritenute essenziali per il trasporto sia di persone che di merci da e per le isole. Le linee e le frequenze ritenute socialmente essenziali e le relative tariffe sono individuate dalle stesse società, nell'ambito di una proposta tecnica che viene successivamente valutata ed approvata dalle Amministrazioni competenti e nell'ambito di una convenzione ventennale stipulata con il Ministero dei Trasporti.

Il piano di riordino del Gruppo Finmare presentato al Parlamento prevedeva il mantenimento dell'attuale sistema regolamentare, auspicando peraltro lo sviluppo delle attività più strettamente commerciali delle società del Gruppo Finmare. Al riguardo, l'Autorità ha osservato come a livello comunitario siano state espresse indicazioni volte a promuovere un maggiore grado di concorrenza nei servizi marittimi di linea, prevedendo tra l'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 e tramite gara²³. Inoltre, al fine di evitare sussidi incrociati, la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici deve essere fatta distintamente per ciascun servizio prestato, con una netta separazione all'interno della stessa impresa fra i compiti di servizio pubblico e le attività da svolgere in concorrenza.

Tali principi non sembravano essere recepiti nel piano di riordino, dove al contrario si mantenevano i privilegi e i diritti speciali a favore delle società del Gruppo Finmare fino alla data ultima di scadenza consentita dalle normative comunitarie. In particolare, diversamente da quanto indicato a livello comunitario, l'attuale sistema di sovvenzioni avrebbe finanziato i programmi di sviluppo commerciale delle società del Gruppo Finmare. Inoltre, la maggiore flessibilità tariffaria prevista dal piano sembrava volta all'acquisizione di maggiore traffico rispetto agli operatori concorrenti piuttosto che alla necessità di agevolare gli spostamenti dei residenti nelle isole.

L'Autorità ha anzitutto sottolineato la necessità di assegnare la funzione di individuare i servizi essenziali e le loro tariffe alla pubblica amministrazione, poiché l'intervento delle imprese in questo ambito porta ad estendere l'area di «servizio pubblico» sussidiata dallo Stato fino ad includere i servizi svolti in concorrenza con armatori privati. E' stato poi messo in luce come i sussidi pubblici debbano essere finalizzati a finanziare solo i servizi svolti per ragioni sociali (ossia per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o orari in cui l'offerta è altrimenti insufficiente), e non quelli più strettamente commerciali (relativi ai periodi ed agli orari in cui il flusso turistico consente che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori). La commistione fra le due attività ha invece frequentemente portato, anche alla luce dell'esperienza dell'Autorità in applicazione della legge n. 287/90, a comportamenti restrittivi della concorrenza da parte delle imprese sovvenzionate. Appare quindi necessaria, sia a livello legislativo sia nell'ambito dell'attuale convenzione, introdurre una chiara separazione del servizio pubblico dalle altre attività svolte.

L'Autorità ha infine auspicato l'ingresso di altri operatori sulle linee di servizio pubblico, in quanto la concorrenza fra imprese può in molti casi essere in grado di assicurare l'esistenza e la regolarità dei servizi considerati essenziali e a condizioni vantaggiose per gli utenti, rendendo superflua la corresponsione di contributi a carico dello Stato. Laddove la concorrenza nel mercato non si sviluppi, appare opportuno adottare meccanismi di concorrenza almeno nell'assegnazione dei servizi, come peraltro previsto dalla normativa comunitaria. Al riguardo, l'Autorità ha suggerito di anticipare il termine delle convenzioni con le società del Gruppo Finmare rispetto alla scadenza ventennale prevista dalla legge. Gli interventi indicati potrebbero assicurare un pieno raggiungimento degli obiettivi di politica dei trasporti alla base del piano di riordino, un miglioramento

22. Legge 20 dicembre 1974, n. 684; legge 19 maggio 1975, n. 169; legge 5 dicembre 1986, n. 856 e legge 5 maggio 1989, n. 160.
23. Il Regolamento del Consiglio n. 3577/92 prevede, per i servizi marittimi di linea, la liberalizzazione dei servizi di cabotaggio con le isole nell'unione Europea dal 1° gennaio 1999, con l'eccezione della Grecia fino al 1° gennaio 2004, e dispone 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.

La Comunicazione della Commissione del 5 luglio 1997, Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (97/C 205/5), auspica che gli stessi contratti siano aggiudicati a seguito di gara pubblica, con adeguata pubblicità della gara e degli obblighi relativi al servizio e che la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici sia fatta distintamente per ciascun servizio prestato, per evitare sussidi incrociati. Ove lo Stato membro intenda fare eccezione a tale principio per i servizi di traghetto regolari con le isole, i sussidi pubblici devono essere notificati alla Commissione quali aiuti di Stato.

della quantità e della qualità dell'offerta con riduzione dei prezzi e degli oneri per lo Stato, consentendo al contempo un più ampio soddisfacimento delle esigenze di continuità territoriale.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha esaminato due intese poste in essere da Alitalia con altri vettori, riguardanti una pluralità di rotte nazionali, vietando la prima ed autorizzando la seconda in deroga, per un periodo di tre anni (ALITALIA-MERIDIANA; ALITALIA-MINERVA AIRLINES). Sono stati anche effettuati due interventi di segnalazione, riguardo alle misure attuative della normativa volta a limitare l'inquinamento acustico derivante dagli aeroporti e ai provvedimenti ministeriali di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpensa (INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI AEROPORTI; MISURE TEMPORANEE DI RIPARTIZIONE DEL TRAFFICO AEREO TRA GLI AEROPORTI DI LINATE E MALPENSA).

Alitalia-Meridiana

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Meridiana Spa, a seguito della notifica, da parte di Alitalia, di alcuni accordi di *code-sharing* stipulati tra le due compagnie. In subordine all'accertamento del carattere non restrittivo degli accordi, veniva richiesta l'esenzione in deroga dal divieto di intese restrittive della concorrenza.

L'intesa prevedeva l'effettuazione di voli comuni tra i due vettori, con condivisione di codice di volo, sulle rotte Bologna-Palermo, Torino-Catania, Roma-Malpensa, Pisa-Catania. Sulle prime tre rotte era previsto, inoltre, un accordo di *block space*, consistente nella ripartizione tra le compagnie dei posti disponibili sull'aereo.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Stanti le caratteristiche delle rotte interessate e del servizio ferroviario in Italia, nonché le frequenze e le modalità di quest'ultimo, non è stata ravvisata una sostituibilità con i servizi ferroviari ad alta velocità. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dagli accordi notificati sono state considerate singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Solo la Roma-Malpensa è stata valutata, per il suo apporto di traffico da e verso un *hub*, in base all'approccio *origin-destination*.

Considerando il coordinamento commerciale derivante dal *code-sharing*, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi determinassero una riduzione della concorrenza sia sulle rotte sulle quali Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti effettivi (Roma-Malpensa e Torino-Catania), in ragione del passaggio da una situazione in cui erano presenti due vettori autonomi a una situazione di monopolio, sia sulle rotte su cui Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti potenziali (Pisa-Catania e Bologna-Palermo), in quanto, per il tipo di flotta di aeromobili di cui dispongono, i due vettori possono operare su entrambe le rotte.

Si è inoltre ritenuto che l'accordo potesse avere ripercussioni anche su altre rotte non oggetto dell'intesa, in quanto il legame commerciale che si crea fra i due vettori per il *code-sharing* ed il fatto che la redditività del servizio del vettore operante possa dipendere dalla permanenza dell'accordo rendono assai improbabili azioni competitive nei confronti della controparte, soprattutto per il vettore di minori dimensioni, in quanto più esposto, dal punto di vista economico, alle fluttuazioni dei ricavi.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che l'intesa fosse idonea a favorire un rafforzamento della posizione detenuta da Alitalia e fosse in grado di ostacolare lo sviluppo della concorrenza. Meridiana, infatti, non solo è un concorrente potenziale su alcune singole rotte, ma, essendo il secondo operatore sulle rotte nazionali, è anche il migliore candidato per accordi sui collegamenti interni italiani con vettori nuovi entranti, specialmente esteri.

L'Autorità non ha ritenuto di ravvisare l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'esenzione in deroga, sia sotto il profilo del miglioramento delle condizioni di offerta determinato dall'intesa (in quanto l'accordo non ha comportato l'attivazione di nuove rotte né l'aumento del numero di frequenze), sia sotto il profilo del beneficio per i consumatori (in quanto i dati raccolti hanno evidenziato come l'intesa abbia condotto a un rilevante aumento delle tariffe sulle rotte interessate, sia per la clientela affari, sia per quella «turistica»). Non risultando dimostrato alcun miglioramento nelle condizioni di offerta che avesse per effetto un beneficio per i consumatori, ogni valutazione in merito all'indispensabilità delle restrizioni è apparsa superflua.

L'Autorità ha quindi ritenuto che l'intesa intervenuta fra le società Alitalia e Meridiana avesse per oggetto e per effetto di impedire in maniera consistente la concorrenza, in violazione del divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, e ha rigettato la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

Alitalia-Minerva Airlines

Sempre nel gennaio 1999, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Minerva Airlines, a seguito della notifica, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, di un accordo commerciale stipulato tra i due vettori. Anche in questo caso, come in quello precedente, in subordine all'accertamento del carattere non restrittivo dell'intesa veniva richiesta un'autorizzazione in deroga.

L'oggetto dell'intesa tra Alitalia e Minerva riguardava il coordinamento tra i due vettori dei servizi aerei di linea su tutte le rotte (27, per la quasi totalità nazionali) operate da Minerva conferendo a quest'ultima il marchio di Alitalia, nonché il suo supporto in termini di struttura di distribuzione, secondo le caratteristiche tipiche del *franchising* tra vettori aerei. I voli di tale rete aggregata sarebbero stati commercializzati e pubblicizzati con denominazione AZ ed era prevista la possibilità che alcune tratte fossero operate in *code sharing*.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dall'accordo notificato sono state ritenute singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Come nel caso Alitalia-Meridiana, solo per quelle che collegano l'aeroporto di Malpensa si è proceduto a una valutazione in base all'approccio *origin-destination*.

Non operando Alitalia e Minerva sulle stesse rotte, l'accordo in esame non è stato ritenuto atto a restringere significativamente la concorrenza effettiva. Il fatto che l'accordo di *franchising* riguardasse l'intera area di operatività di Minerva e determinasse un'integrazione della struttura tariffaria di quest'ultima con quella di Alitalia è stato ritenuto tale da comportare, invece, l'eliminazione della concorrenza potenziale fra Alitalia e Minerva sui singoli mercati interessati. Minerva, infatti, deve ritenersi uno dei pochi vettori nazionali in grado di svolgere un'attiva concorrenza nei confronti di Alitalia sui collegamenti *point-to-point* di medio volume di traffico. Tale effetto restrittivo è apparso rafforzato dalla durata illimitata dell'accordo e dal fatto che esso coinvolgesse tutte le risorse disponibili di Minerva.

Poiché il passeggero, per la natura stessa della formula del *franchising*, percepisce il servizio come operato da Alitalia, l'Autorità ha ritenuto che, con l'intesa notificata, Alitalia estendesse ovvero consolidasse la sua presenza, attraverso il suo marchio e la sua rete distributiva, su 27 rotte. In modo particolare, l'Autorità ha evidenziato come l'intesa risultasse idonea a elevare le barriere all'entrata sulle rotte nazionali, in quanto l'estensione della presenza di

Alitalia su rotte minori può scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti sulle stesse, nonché su altre rotte nazionali. Un ingresso stabile sui collegamenti *point-to-point* è, infatti, praticabile solamente per i vettori regionali collegati con alleanze assai strette con le compagnie maggiori, tenuto anche conto del programma di «fidelizzazione» dei passeggeri di Alitalia.

Per i collegamenti *origin-destination*, l'intesa notificata è risultata determinare una restrizione della concorrenza limitatamente a due rotte (Perugia-Malpensa ed Alghero-Malpensa).

In ragione di quanto sopra esposto, l'Autorità ha giudicato che l'intesa intervenuta fra Alitalia e Minerva avesse per oggetto di impedire in maniera consistente la concorrenza in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Per quanto riguarda la richiesta di esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, l'Autorità ha ritenuto che le parti avessero fornito elementi idonei a ritenerne sussistenti i requisiti, in quanto sono stati rilevati vantaggi in termini sia di costo che di ampliamento dell'offerta, riconducibili all'intesa notificata, che sono stati, almeno in parte, trasferiti ai consumatori. L'intesa, infatti, ha dato luogo all'apertura di dieci nuovi collegamenti diretti, in precedenza non operati da alcun vettore, a un seppur contenuto aumento dell'offerta sulle rotte già operate a seguito della creazione di nuove frequenze, e a riduzioni delle tariffe su alcune rotte (Firenze-Malpensa e Perugia-Malpensa). Inoltre, Minerva ha fornito elementi comprovanti la riduzione del prezzo in media pagato dai consumatori almeno su altre tre rotte, grazie ai risparmi di costo realizzati in virtù dell'intesa.

In merito all'indispensabilità dell'intesa per l'ingresso e la permanenza sul mercato di Minerva, le parti hanno sostenuto che l'accordo di *franchising*, tramite la condivisione dei costi fissi e lo sfruttamento del marchio e della reputazione del vettore già affermato, avrebbe consentito a Minerva l'avviamento sul mercato, per il periodo necessario al recupero degli investimenti effettuati e per acquisire una reputazione che potesse poi essere utilizzata anche autonomamente. Inoltre, l'accordo di *franchising* era necessario per Alitalia al fine di potere esercitare le rotte incluse nell'accordo, rotte che altrimenti non garantirebbero un pareggio economico per i limitati volumi di traffico e per le maggiori dimensioni dei propri aeromobili.

Inoltre, l'assenza di limitazioni nel numero degli *slot* negli aeroporti interessati faceva sì che rimanesse possibile l'ingresso di nuovi concorrenti anche sulle rotte in cui Alitalia e Minerva erano attualmente gli unici operatori, mentre la limitata durata dell'esenzione richiesta (tre anni) rendeva non impraticabile a medio termine un aumento della concorrenza effettiva, e, comunque, una pressione con-

correnziale da parte dei vettori potenziali entranti. Inoltre, al termine di tale periodo, Minerva avrebbe potuto disporre di una reputazione commerciale tale da consentirle di operare autonomamente e/o di allearsi con altri vettori. In ragione di ciò si è ritenuto che l'accordo non determinasse l'eliminazione della concorrenza nei mercati interessati.

L'Autorità ha, pertanto, deciso di autorizzare ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 l'intesa fino al 31 gennaio 2001. Il periodo di tre anni (pari alla durata minima contrattuale dell'accordo) era stato indicato da Minerva come il minimo necessario per il recupero degli investimenti sostenuti per adeguare il proprio servizio agli standard richiesti da Alitalia e per la piena realizzazione dei benefici indicati.

Segnalazione sull'inquinamento acustico negli aeroporti

Con una segnalazione del luglio 1998 al Ministro dei Trasporti e al Ministro dell'Ambiente, l'Autorità ha evidenziato come alcune previsioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1997, n. 496, ossia il regolamento di esecuzione relativo alla disciplina dell'inquinamento acustico derivante dal traffico aereo, possano produrre una ingiustificata restrizione della concorrenza tra aeroporti, in modo particolare con riferimento al traffico merci per via aerea.

L'articolo 5 del decreto contiene infatti una deroga al divieto di volo notturno dalle ore 23,00 alle 6,00 in favore degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa. L'Autorità ha sottolineato che tale deroga appare idonea a produrre un'ingiustificata discriminazione tra aeroporti. I criteri di individuazione degli aeroporti esentati dal divieto di volo notturno non sono sembrati in linea con quanto disposto dalla legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 sull'inquinamento acustico, né risultava che la classificazione degli aeroporti in base alla rumorosità, così come prevista dal decreto del Ministero dell'Ambiente emanato in data 31 ottobre 1997, sia stata utilizzata come base per la determinazione degli aeroporti su cui consentire voli notturni.

Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità ha evidenziato che i flussi di traffico merci possono originare da, o confluire in, un'area più vasta di quella del bacino d'utenza dei passeggeri di un singolo aeroporto. Le merci trasportate per via aerea provengono, infatti, spesso da aree geografiche significativamente diverse da quella in cui è situato l'aeroporto. Dal punto di vista del trasporto merci per via aerea appare quindi sussistere una sostituibilità tra aeroporti, quanto meno all'interno della stessa area geografica (Nord, Centro,

Sud), con la conseguenza che, poiché una parte considerevole del traffico merci, soprattutto quello diretto a destinazioni intercontinentali, si svolge nelle ore notturne, una deroga alla limitazione del traffico aereo notturno per alcuni aeroporti può tradursi in un ingiustificato vantaggio di questi ultimi a sfavore di potenziali concorrenti.

L'Autorità ha, pertanto, auspicato che eventuali deroghe al divieto di volo notturno, proporzionali all'obiettivo di contenimento dell'inquinamento acustico, siano stabilite con criteri oggettivi, pertinenti e non discriminatori.

Parere sulle misure temporanee di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpensa

Con una segnalazione dell'ottobre 1998, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio e al Ministro dei Trasporti, l'Autorità ha inteso evidenziare come le disposizioni contenute nel decreto del Ministro dei Trasporti del 9 ottobre 1998 sulla ripartizione del traffico aereo tra Malpensa e Linate fossero idonee a determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali sulla rotta Linate-Roma, che costituisce la rotta di maggior rilievo in ambito nazionale.

Tale decreto prevedeva la possibilità per i vettori comunitari operanti a Linate di mantenere in tale aeroporto il 34% delle frequenze giornaliere effettuate nella precedente stagione, trasferendo all'aeroporto di Malpensa i voli residui. Successivamente al completamento delle opere infrastrutturali indicate nello stesso decreto, dall'aeroporto di Linate potranno essere effettuati soltanto i voli tra Milano ed altre città che abbiano registrato nell'anno precedente un volume annuo di passeggeri di almeno 2 milioni di passeggeri ovvero una media di 1.750.000 passeggeri nell'ultimo triennio. In conseguenza dei consolidati flussi di traffico da e verso Linate, questo implicherebbe la permanenza sullo scalo milanese della sola tratta Milano-Roma.

Ai fini della segnalazione, è stato rilevato che gli aeroporti di Linate e Malpensa non fanno parte di un unico mercato, in considerazione della diversa distanza dal centro cittadino, del maggiore tempo necessario per il trasporto e del diverso costo per il passeggero.

Sulla rotta Linate-Roma il nuovo decreto determina un rafforzamento della posizione dominante di Alitalia, che mantiene la possibilità di scegliere discrezionalmente di quanto variare ed eventualmente aumentare la sua offerta, laddove il suo concorrente è addirittura costretto a diminuirla. Alitalia, infatti, operava prima dell'en-

trata in vigore del decreto con numerosi voli da Linate per varie destinazioni, e avrebbe potuto concentrare, avvalendosi della quota del 34%, tutti i voli sulla Linate-Roma, incrementando il proprio numero di voli sulla rotta anche del 50%. Invece, il principale concorrente su tale tratta, Air One, operava da Linate soprattutto voli per Roma, per cui avrebbe dovuto diminuire la propria offerta sulla rotta. La posizione dominante di Alitalia risultava ulteriormente consolidata dalla totale assenza di concorrenza potenziale sulla rotta, poiché in base al decreto tutti i nuovi voli da e per Milano dovrebbero operare da Malpensa.

L'Autorità ha sottolineato, pertanto, che il decreto introduceva una regolamentazione favorevole all'impresa in posizione dominante, contribuendo al suo rafforzamento a scapito dell'attuale unico concorrente ed impedendo l'ingresso di altri operatori sul mercato. Considerata la frequenza con cui viene utilizzata la rotta Milano-Roma, la norma appariva in grado di generare rilevanti danni ai consumatori, nonostante la sua natura transitoria, essendo verosimile che l'indebolimento dell'unico concorrente e la sua possibile uscita dal mercato potessero avere effetti oltre la scadenza del decreto.

L'Autorità ha infine auspicato, al fine di ripristinare sulla rotta Linate-Roma un sufficiente grado di concorrenza, da un lato la rimozione dei vincoli che limitano l'offerta dei vettori che hanno iniziato i collegamenti su tale rotta dopo la liberalizzazione del trasporto aereo prevista dal Regolamento CEE n. 2408/92 e dei vettori che intendono iniziarli, dall'altro la previsione della possibilità per i vettori così individuati di operare su altre tratte nazionali in partenza da Linate. Ciò eviterebbe che il vettore in posizione dominante risulti, di fatto, l'unico a poter operare su tali tratte e garantirebbe una maggiore tutela dei consumatori, in una fase di difficili ed inadeguati collegamenti tra il centro di Milano e lo scalo di Malpensa.

TRASPORTI FERROVIARI

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha avviato un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per verificare presunti abusi di posizione dominante da parte di Ferrovie dello Stato in mercati contigui a quello della trazione ferroviaria (CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIA DELLO STATO). Con riferimento all'evoluzione normativa, è stato emanato un parere sulla normativa di recepimento della direttiva comunitaria «quadro» relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 91/440/CEE RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE).

Cesare Fremura-Assological/Ferrovie dello Stato

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa per accertare presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90, consistenti nell'imporre condizioni contrattuali discriminatorie nell'offerta dei servizi di trazione ferroviaria, in grado di distorcere la concorrenza tra gli operatori attivi nel mercato del trasporto intermodale di container. Più in particolare, Ferrovie dello Stato avrebbe predisposto negli ultimi anni un sistema di tariffe, sconti, ristorni e penali volto a favorire la società controllata Italcontainer Spa, la cui quota è passata dal 22,7% nel 1995 a oltre il 40% nel 1998, al fine di estendere la posizione dominante detenuta nel mercato della trazione ferroviaria anche in quello del trasporto combinato di container. Distorsioni concorrenziali connesse al trattamento di favore, da parte di Ferrovie dello Stato, di società controllate rispetto a imprese concorrenti erano già state riscontrate in passato dall'Autorità²⁴.

Nel corso dell'istruttoria, sono emersi nuovi elementi che hanno evidenziato come i comportamenti discriminatori posti in essere da Ferrovie dello Stato nell'offerta del servizio di trazione ferroviaria apparentemente si estendano anche al mercato del trasporto combinato di casse mobili. In particolare Ferrovie dello Stato avrebbe accordato particolari privilegi a Cemat Spa, società partecipata al 34% attraverso la società FS Cargo, operante in tale mercato. Infine, dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento è emerso che Ferrovie dello Stato avrebbe accordato condizioni particolarmente favorevoli a Cemat (che detiene la gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS) anche nel mercato dei terminali. Per tali ragioni, nel marzo 1999, l'Autorità ha deliberato di ampliare l'oggetto del procedimento istruttorio, contestando la presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 con riferimento, oltre che ai mercati dei servizi di trazione ferroviaria e del trasporto combinato di container, a quelli del trasporto combinato di casse mobili e della gestione dei terminali.

Parere sullo schema di regolamento di attuazione della direttiva n. 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie

Con una segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22, effettuata nel giugno 1998, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute nello

24. Cfr. in particolare la decisione del 1993, in materia di abuso di posizione dominante, FREMURA-FERROVIE DELLO STATO.

schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, approvato dal Consiglio dei Ministri, in prima lettura, il 27 marzo 1998. Lo schema di regolamento si proponeva di «disciplinare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite in Italia» e di «garantire il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria». Conformemente a quanto previsto dalla direttiva comunitaria, esso era esplicitamente ispirato ai principi dell'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, del risanamento della struttura finanziaria delle imprese ferroviarie, della separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia e, infine, della libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sottolineato che l'introduzione di un più elevato grado di concorrenza nel settore ferroviario richiede una piena attuazione del principio della separazione tra la gestione dell'infrastruttura e i servizi di trasporto, nonché un'effettiva garanzia dei diritti di accesso alla rete ferroviaria a favore di nuovi operatori. In questo contesto, l'effettiva portata del recepimento della direttiva «quadro» 91/440/CEE sarebbe dipesa in larga misura dai successivi provvedimenti che avrebbero dovuto essere adottati in attuazione delle direttive 95/18/CE e 95/19/CE, relative, rispettivamente, al rilascio delle licenze per lo svolgimento dell'attività di trasporto alle imprese ferroviarie e alla ripartizione della capacità infrastrutturale.

Per quanto concerne la questione della separazione tra la gestione della rete ferroviaria e l'offerta di servizi di trasporto, l'Autorità ha osservato che lo schema di regolamento recepiva l'obbligo di separazione imposto dalla direttiva 91/440/CEE, limitandosi a prevedere soltanto la separazione contabile, ovvero, tra i percorsi indicati, quello che comporta il minor grado di separazione possibile. La separazione contabile, peraltro, non è uno strumento idoneo, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della libera concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione effettiva delle due attività. L'Autorità ha pertanto auspicato una rapida riorganizzazione del sistema ferroviario, da attuare attraverso una separazione sia sotto il profilo giuridico che proprietario, dell'attività di gestione della rete da quella di erogazione dei servizi. Nel trasporto merci, in particolare, dove non sono presenti obblighi derivanti da esigenze di servizio pubblico e i vantaggi in termini di una struttura verticalmente integrata sono più limitati, una separazione effettiva favorirebbe una reale apertura del mercato alle dinamiche concorrenziali.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla garanzia dei diritti di accesso alla rete, nella segnalazione è stato auspicato che il recepimento delle direttive 95/18/CE e 95/19/CE avvenisse in tempi brevi, sia per la completezza della disciplina di settore, sia per ridurre al minimo la vigenza del periodo transitorio.

Comunque, è stata evidenziata la scarsa chiarezza dello schema di regolamento in merito all'individuazione dell'ente deputato all'assegnazione delle tracce orarie. A tale proposito, l'Autorità ha osservato come l'eventuale affidamento di tale compito all'attuale monopolista o a un organismo da questo controllato risulterebbe inappropriato sotto il profilo concorrenziale. L'organismo preposto alla assegnazione delle tracce orarie dovrebbe presentare un carattere di terzietà o, comunque, dovrebbe sussistere al suo interno un bilanciamento degli interessi di tutti i soggetti potenzialmente interessati ad avere accesso alla rete. Solo la presenza di un organismo indipendente, infatti, appare in grado di garantire che l'allocazione della capacità infrastrutturale avvenga in modo equo e non discriminatorio.

L'Autorità ha sostenuto, inoltre, la necessità che i requisiti e le procedure per il rilascio delle licenze per l'espletamento dei servizi di trasporto siano formulati in modo da non ostacolare ingiustificatamente l'accesso al mercato. Per le stesse ragioni è stata sottolineata l'esigenza di affidare il compito del rilascio del certificato di sicurezza, il cui obiettivo è permettere l'accesso alla rete soltanto ai soggetti in grado di offrire un servizio che rispetti adeguati principi di sicurezza e affidabilità, a un organismo indipendente.

Infine, è stato auspicato che i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso all'infrastruttura siano formulati in modo tale da non consentire alcun tipo di discriminazione tra i soggetti che hanno diritto ad accedere alla rete.

Il regolamento è stato definitivamente approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277. Recentemente, il 9 marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato un regolamento che recepisce le direttive comunitarie 95/18 e 95/19. I suggerimenti espressi dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998 non risultano essere stati accolti.

ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

Parere sulle proroghe delle concessioni autostradali

Nel maggio 1998 l'Autorità ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 al Presidente dell'Anas e al Ministro dei Lavori Pubblici in merito all'avvenuta proroga ventennale della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali a favore della società Autostrade Spa e alla volontà manifestata da parte dell'Anas di procedere allo stesso modo per quanto riguarda le altre società titolari di concessioni autostradali.

In linea generale l'Autorità ha auspicato che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica. La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure di questo tipo.

E' stato inoltre osservato come là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possano essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l'introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi e il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie è stato rilevato che non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità tale da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se congegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all'estensione della rete stessa.

L'Autorità ha auspicato che di queste considerazioni generali si tenesse conto sia in relazione alla proroga di venti anni concessa alla società Autostrade Spa, al fine di evitare ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50% della rete, sia in relazione alle proroghe che l'Anas intende concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'ente di gestione. In quest'ultimo caso, bandendo gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte la cui base d'asta avesse come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie, e la cui durata fosse analoga a quella che Anas avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga, l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie avrebbe potuto essere conciliata con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

TELECOMUNICAZIONI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

Il 1° gennaio 1998 ha rappresentato, con la fine del monopolio per i servizi di telefonia vocale, l'ultima importante tappa del processo di progressiva liberalizzazione iniziato dalla Commissione CE nel 1987. Nel settore delle telecomunicazioni il passaggio da un sistema ispirato alla riserva statale a un regime di concorrenza richiede in una fase iniziale un attivo intervento pubblico volto a creare i presupposti di un contesto concorrenziale. L'esigenza di vigi-

lare sul rispetto delle numerose prescrizioni normative necessarie alla creazione di un mercato competitivo ha trovato risposta, in Italia, nella creazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che nel 1998, con l'approvazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento, ha raggiunto la piena operatività²⁵. I primi interventi della nuova Autorità in materia di offerta di circuiti diretti e di condizioni di interconnessione, adottati sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, hanno costituito tappe importanti nel processo di liberalizzazione²⁶.

Nel corso dell'anno, sono state trasposte nell'ordinamento interno alcune importanti misure di armonizzazione emanate a livello comunitario. Si segnala, in particolare, il decreto ministeriale 23 aprile 1998 in materia di interconnessione che ha stabilito condizioni volte ad assicurare alle imprese nuove entranti un diritto di accesso alla rete a condizioni eque e non discriminatorie²⁷. In un quadro caratterizzato dalla scarsità di infrastrutture alternative, è evidente l'importanza dell'accesso alla rete del gestore in posizione dominante per lo sviluppo della concorrenza nel settore.

Il mutato scenario competitivo impone un ripensamento della nozione di pubblica utilità e la ridefinizione dell'obbligo della prestazione del servizio universale finora sopportato esclusivamente dall'operatore ex-monopolista. Un importante sviluppo in tal senso si è registrato con l'adozione del decreto ministeriale 10 marzo 1998, in materia di servizio universale²⁸. Tale provvedimento dispone l'istituzione di un apposito fondo al quale dovranno contribuire, sulla base di un criterio di ripartizione dei costi indicato nel decreto stesso, gli organismi che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazione; è stata espressamente prevista la possibilità che in una prima fase i nuovi entranti sul mercato non debbano concorrere al finanziamento di tali costi.

La nuova normativa di settore non ha mancato di sortire i suoi effetti incoraggiando l'entrata di numerosi e qualificati operatori nei vari mercati dei servizi di telecomunicazione. All'inizio del 1999, secondo i dati del Ministero delle Comunicazioni, erano state assegnate 39 licenze per l'installazione di reti di telecomunicazione per la prestazione del servizio di telefonia e per la fornitura del

25. Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 16 giugno 1998, Gazzetta Ufficiale 22 luglio 1998, n. 128.

26. Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 28 ottobre 1998, Gazzetta Ufficiale 10 novembre 1998, n. 263; deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 novembre 1998, Gazzetta Ufficiale 11 dicembre 1998, n. 289.

27. Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 10 giugno 1998, n. 133.

28. Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 14 maggio 1998, n. 110. In merito a questo decreto, come a quello in materia di interconnessione precedentemente menzionato, l'Autorità garante ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90. Tali pareri sono sintetizzati nella Relazione dello scorso anno (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERCONNESSIONE; SCHEMA DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE).

servizio di rete. Molti operatori sembrano concentrarsi in ambito locale mirando soprattutto a una clientela di tipo «affari». Tuttavia, è aumentata anche l'offerta di servizi di telefonia cosiddetta di base all'utenza residenziale.

L'ingresso di tre operatori in grado di offrire servizi di telefonia vocale su tutto il territorio nazionale si è già tradotto in una riduzione nei prezzi delle chiamate interurbane, internazionali e dirette a telefoni cellulari, stimolando altresì l'operatore dominante a offrire condizioni vantaggiose sulla telefonia locale. L'ambito più dinamico rimane comunque il settore della telefonia mobile in cui è presente da marzo un nuovo operatore, a seguito dell'assegnazione della terza licenza per la prestazione del servizio radiomobile su standard DCS 1800. Gli sviluppi in corso stanno dando ulteriore impulso a un mercato già in forte espansione, che si conferma come il più importante nel panorama europeo²⁹; al riguardo, l'Autorità ha ripetutamente auspicato, nell'esercizio della propria attività consultiva, che venga consentito l'ingresso sul mercato al maggior numero di operatori compatibile con le frequenze disponibili, anche attraverso l'ampliamento delle assegnazioni di frequenze a favore dello standard DCS e il ricorso a sistemi di incentivi volti a premiare i sistemi e gli operatori più efficienti nell'utilizzo di questa risorsa scarsa.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra Telecom e Seat, con effetti nei mercati, quale quello dell'annuaristica, in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo di dati sugli abbonati telefonici (PRIVATIZZAZIONE SEAT: TELECOM-SEAT CONTRATTI EDITORIALI). Sono state inoltre avviate due procedure istruttorie per accertare un presunto abuso di posizione dominante da parte di Telecom riguardo alla fornitura dei servizi di accesso a Internet e eventuali intese restrittive della concorrenza tra Tim e Omnitel in relazione ai servizi di telefonia mobile (ASSOCIAZIONE ITALIANA INTERNET PROVIDER-TELECOM; TIM-OMNITEL TARIFFE FISSO MOBILE). Infine, è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Infostrada per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione (INFOSTRADA-ITALIA ON LINE).

Nell'esercizio dei suoi poteri consultivi, tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999 l'Autorità ha espresso vari pareri, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alle amministrazioni competenti, riguardanti in particolare le modalità di gara per il rilascio delle licenze per il servizio radiomobile pubblico di comunicazione su standard DCS 1800 e le condizioni a cui Telecom deve fornire circuiti diretti, pacchetti tariffari per il traffico voce e l'interconnessione alla propria rete (DISCIPLINARE DELLA GARA PER IL RILASCIO DI UNA LICENZA INDIVIDUALE PER IL SERVIZIO RADIOMOBILE PUBBLICO DI COMUNICAZIONE NUMERICO DCS 1800; NUOVE CONDIZIONI ECONOMICHE PER L'OFFERTA DI CIRCUITI DIRETTI E DI PACCHETTI TARIFFARI PER IL TRAFFICO VOCE; SCHEMA DI PROVVEDIMENTO RIGUARDANTE LA VALUTAZIONE E LA RICHIESTA DI MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DI TELECOM ITALIA).

Privatizzazione Seat: Telecom-Seat Contratti editoriali

Nel maggio 1998 l'Autorità ha deliberato, al termine di una procedura istruttoria, che i contratti intercorrenti tra le società Telecom Spa e Seat Spa relativi alla distribuzione congiunta degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, al confezionamento delle medesime pubblicazioni, nonché alla categorizzazione dei dati sugli abbonati appartenenti all'utenza affari, costituivano intese vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto avevano l'effetto di restringere in maniera consistente la concorrenza.

Seat sino al 1996 era una divisione operativa di Stet-Società Finanziaria Telefonica Spa (ora Telecom Italia). Successivamente alla trasformazione di Seat in società, il suo controllo è stato ceduto a Ottobi Spa, a sua volta controllata da una società alla cui compagine azionaria partecipa anche Telecom, con una quota del 20%. L'Autorità era già intervenuta, nel 1995, nei confronti di Telecom e della sua divisione Seat considerando in violazione del divieto di abuso di posizione dominante comportamenti volti ad ostacolare la concorrenza nella fornitura di prodotti o servizi basati sulle informazioni relative agli abbonati al servizio telefonico. La nuova istruttoria è stata avviata per appurare se i contratti in essere tra Telecom e Seat, ormai privatizzata, fossero in grado di alterare le normali dinamiche concorrenziali attribuendo a Seat ingiustificati vantaggi competitivi.

L'Autorità ha rilevato che i contratti aventi ad oggetto la distribuzione congiunta e il confezionamento degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle determinavano per Seat significativi vantaggi di costo rispetto ai concorrenti. Inoltre, la distribuzione congiunta consentiva a Seat di beneficiare dell'associazione tra il proprio prodotto tipicamente commerciale (Pagine Gialle) e un prodotto (elenchi telefonici) dotato di caratteristiche di ufficialità, in quanto realizzato in ottemperanza alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, nell'interesse generale degli utenti all'informazione. Più in particolare, la distribuzione congiunta delle Pagine Gialle con gli elenchi telefonici contribuiva a connotare le prime come particolarmente affidabili e conferiva loro un sostanziale vantaggio in termini di reputazione, consolidando in tal modo la posizione commerciale del prodotto di Seat.

L'istruttoria ha inoltre consentito di verificare che i dati relativi all'utenza affari contenenti le informazioni circa le attività professionali degli utenti del servizio telefonico, acquisite da Telecom al momento della sottoscrizione dell'abbonamento, venivano ceduti solo a Seat, opportunamente classificati in base a un indice predisposto da quest'ultima società. La situazione di privilegio di Seat

29. Commissione CE, Quarta relazione sull'attuazione di un pacchetto normativo per le telecomunicazioni, COM (1998) 594 def.

era confermata dalla circostanza che la società concorrente Pagine Italia, che alla pari di Seat necessitava delle informazioni relative alle attività economiche degli utenti per realizzare il proprio annuario, era riuscita a ottenere da Telecom, oltre ai dati anagrafici degli abbonati, ulteriori dati sull'attività economica solo a seguito dell'avvio del procedimento istruttorio da parte dell'Autorità. I dati forniti, comunque, per espressa affermazione di Telecom, avevano carattere di genericità e non erano pienamente affidabili, in quanto non sempre riguardavano l'attività economica dell'utenza.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che i contratti tra Telecom e Seat aventi a oggetto la distribuzione e il confezionamento congiunto degli elenchi telefonici e delle Pagine Gialle, nonché la categorizzazione dei dati sull'utenza affari, configurassero intese tali da alterare significativamente, a vantaggio di Seat, la concorrenza nel mercato dell'annuaristica e in tutti i mercati in cui l'attività economica degli operatori richiede l'utilizzo dei dati sugli abbonati.

Associazione Italiana Internet Provider-Telecom

Nel luglio 1998 l'Autorità ha avviato, a seguito di una denuncia dell'Associazione Italiana Internet Provider, un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Spa per presunto abuso di posizione dominante nei mercati della fornitura dei servizi di accesso a Internet, dell'offerta di connettività agli Internet Service Provider e della fornitura di collegamenti via PSTN e ISDN all'utente finale.

Telecom Italia, con l'offerta dei servizi TIN e Interbusiness, detiene una posizione di preminenza nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e affari. In quanto fornitore ex monopolista di servizi di telecomunicazione, Telecom Italia gestisce inoltre tutti i collegamenti telefonici, commutati e dedicati, di accesso a Internet per l'utenza nazionale ed è il principale fornitore di infrastrutture di rete per gli Internet Service Provider suoi concorrenti.

Le fattispecie di abuso contestate, oggetto dell'indagine istruttoria, riguardano in particolare la presunta applicazione di prezzi predatori nella fornitura dei servizi di accesso a Internet all'utenza residenziale e all'utenza affari, l'applicazione di condizioni discriminatorie nell'offerta di connettività agli Internet Service Provider concorrenti, nonché l'eventuale sfruttamento illegittimo di vantaggi concorrenziali derivanti dalla posizione dominante detenuta da Telecom Italia nei mercati a monte della telefonia fissa e delle infrastrutture pubbliche commutate. Inoltre, tra i comportamenti denunciati vi è anche il mancato rispetto degli impegni assunti da Telecom in relazione alla concentrazione TELECOM ITALIA-VIDEO ON LINE, sulla cui base l'Autorità aveva deliberato di non avviare l'istruttoria in merito all'operazione. L'eventuale mancato rispetto di tali impegni potrebbe comportare l'applicazione dell'articolo 16, comma 7, della legge n. 287/90. Infine, va osservato che nel corso

dell'istruttoria la società Telecom Italia ha posto in essere ulteriori comportamenti che potrebbero assumere specifica rilevanza in relazione alle presunte fattispecie abusive oggetto del procedimento, consistenti 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.

Tim-Omnitel tariffe fisso mobile

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia Mobile Spa e Omnitel Pronto Italia Spa, volto a verificare l'esistenza di intese lesive della concorrenza nel mercato dei servizi di comunicazione mobile. Le due società avevano infatti contestualmente applicato nuove condizioni di offerta, per le chiamate originate dalla rete telefonica pubblica di Telecom Italia e terminate sulle rispettive reti mobili, che risultavano identiche per tipologia di utenza mobile e per fasce orarie, nonché con riguardo all'importo addebitato alla risposta. Più in generale, è stato riscontrato che le condizioni economiche dei servizi offerti agli utenti finali nonché quelle dei servizi offerti ad altri operatori di telecomunicazione dalle due società Telecom Italia Mobile e Omnitel Pronto Italia presentavano spesso caratteristiche simili.

L'istruttoria è volta a verificare se la fissazione, da parte delle due società, di analoghe condizioni economiche per i diversi servizi offerti agli utenti finali e ad altri operatori di telecomunicazioni sia il risultato di intese, concluse nella forma di accordi o pratiche concordate, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Infostrada-Italia On Line

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti della società Infostrada Spa per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria a causa dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva, di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, dell'operazione di acquisizione del controllo dell'impresa Italia On Line Spa. L'operazione, consistente nell'acquisizione da parte di Infostrada Spa dell'intero capitale sociale di Italia On Line, a seguito della cessione delle azioni da parte della società Olivetti Telemedia Spa, è stata tardivamente notificata dalla stessa Infostrada. Infatti, in base al contratto stipulato il 2 ottobre 1998 tra le parti, il trasferimento delle azioni è avvenuto il 31 ottobre; la comunicazione dell'operazione all'Autorità è stata tuttavia effettuata solo in data 23 dicembre.

Parere sul disciplinare della gara per il rilascio di una licenza individuale per il servizio radiomobile pubblico di comunicazione numerico DCS 1800

Nel marzo 1998, su richiesta del Comitato dei Ministri istituito ai sensi della legge 1° luglio 1997 al fine di coordinare le procedure di gara per il rilascio di licenze individuali per l'esercizio del servizio radiomobile DCS 1800, l'Autorità aveva espresso un parere riguardo allo «Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali» e allo «Schema di bando per la selezione dei soggetti idonei a partecipare alla gara»³⁰. Nell'aprile 1998 l'Autorità, sempre su richiesta del Comitato dei Ministri, ha reso un ulteriore parere sulla materia, con particolare riferimento al contenuto del Disciplinare di gara in base al quale sarebbero state valutate le offerte delle diverse imprese partecipanti.

Nel parere, l'Autorità ha anzitutto ricordato gli elementi necessari per uno sviluppo pienamente concorrenziale dei mercati della telefonia mobile già individuati nel suo precedente parere del marzo 1998, vale a dire l'opportunità dell'immediato rilascio di due licenze nazionali per il servizio DCS 1800, nonché la necessità di eliminare le restrizioni esistenti alla disponibilità delle frequenze radioelettriche in banda 1800 MHz e di procedere a una rapida riallocazione delle frequenze in banda 900 MHz, attualmente destinate alla fornitura di servizi radiomobili su standard analogico TACS, che privilegi i servizi che utilizzano le più avanzate tecnologie digitali. E' stata inoltre ribadita l'opportunità dell'introduzione di meccanismi di contribuzione per l'assegnazione delle radiofrequenze finalizzati all'ottimale allocazione delle risorse scarse dello spettro radioelettrico e la necessità del ricorso a misure asimmetriche proconcorrenziali, dirette in particolare ad accorciare i tempi dell'effettivo avvio commerciale del servizio per i nuovi entranti.

Preso atto del fatto che il testo definitivo dello «Schema delle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili e personali» si discostava dagli auspici espressi in marzo dall'Autorità, in particolare nel procrastinare una ulteriore licitazione per una quarta licenza sul mercato e nel prevedere un diverso meccanismo, rispetto a quanto suggerito, in relazione alle misure asimmetriche previste per la licitazione, nel parere reso in merito al testo del Disciplinare di gara l'Autorità ha fornito alcune ulteriori indicazioni volte a salvaguardare l'efficienza e la trasparenza della gara. In particolare, è stata ravvisata la necessità di: procedere a una riduzione dei numerosi e complessi elementi informativi richiesti alle imprese; identificare pochi e chiari criteri, oggettivamente quantificabili, che consentano di ridurre al massimo la discrezionalità del processo di valutazione; comunicare preventivamente alle imprese partecipanti i criteri di valutazione. Nel parere è stata anche fatta menzione della possibilità di una successiva escussione del *performance bond* o di una revoca della licenza nei

casi di eventuale mancata corrispondenza dei comportamenti successivamente adottati rispetto agli impegni assunti in sede di presentazione dell'offerta.

Parere sulle nuove condizioni economiche per l'offerta di circuiti diretti e di pacchetti tariffari per il traffico voce

Nel settembre 1998, su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, l'Autorità ha espresso un parere in merito ad alcune proposte presentate da Telecom Italia relative alle condizioni economiche a cui l'impresa intendeva offrire sul mercato circuiti diretti nonché alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale. Tenuto conto dell'avvenuto mutamento del quadro regolamentare italiano nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha ritenuto di dover formulare le proprie osservazioni sulla materia tanto al Ministero richiedente quanto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, divenuta pienamente operativa a partire dal luglio 1998³¹ e, pertanto, competente in materia di disciplina delle condizioni economiche di offerta dei servizi di telecomunicazioni.

Nel merito l'Autorità ha sottolineato che, alla luce della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, tanto il servizio di telefonia pubblica fissa quanto la fornitura di linee affittate dovrebbero essere offerti nel rispetto dei criteri di carattere generale stabiliti per i servizi di pubblica utilità dalla legge n. 481/95, quali la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti. In particolare, l'Autorità ha ricordato che l'offerta di circuiti diretti, indispensabili ai nuovi operatori di telecomunicazioni per fornire i propri servizi, rappresenta ancora oggi un'attività svolta in condizioni di monopolio di fatto da parte di Telecom Italia. E' stata pertanto fatta presente l'opportunità che la definizione delle condizioni economiche dell'offerta di circuiti diretti sia basata sui principi di trasparenza, obiettività e orientamento ai costi, evitando l'imposizione di prezzi eccessivamente elevati da parte dell'operatore dominante e prevedendo meccanismi che incentivino l'efficienza produttiva dei gestori delle reti nazionali nell'offerta di infrastrutture di rete.

Per quanto concerne la proposta avanzata da Telecom Italia relativa alle condizioni di offerta di alcuni pacchetti tariffari per la telefonia vocale, a una prima analisi l'Autorità ha osservato che in

30. Il parere, in materia di CONCORRENZA NEL MERCATO DELLE COMUNICAZIONI MOBILI E PERSONALI, richiesto conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 agosto 1997, è sintetizzato nella Relazione dello scorso anno.

31. Il 22 luglio 1998 sono stati infatti pubblicati, sul supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti i regolamenti organizzativi nell'ambito dei quali risultano disciplinati gli aspetti di trasferimento delle funzioni dal Ministero delle Comunicazioni alla nuova Autorità.

alcuni casi sembravano determinarsi, in particolare per l'utenza affari, consistenti riduzioni tariffarie di carattere generalizzato; in altri casi, tanto per l'utenza affari che per quella residenziale, le nuove tariffe comportavano un collegamento tra traffico internazionale, extraurbano ed urbano, dando luogo a un effetto di *bundling*. Nell'attuale fase di avvio dell'effettiva liberalizzazione dei servizi di telefonia vocale, l'applicazione da parte dell'operatore in posizione dominante di sconti consistenti per determinate categorie di utenza o di sconti basati sul collegamento fra diverse tipologie di traffico può risultare idonea a ostacolare l'entrata di nuovi operatori, anche eventualmente più efficienti dell'operatore in posizione dominante. Pertanto, l'Autorità ha auspicato che l'eventuale autorizzazione delle nuove condizioni economiche proposte da Telecom Italia per l'offerta di circuiti diretti e dei nuovi sconti tariffari per i servizi di telefonia vocale debba necessariamente basarsi su di una preliminare e sistematica analisi del loro impatto sia sulla struttura generale delle tariffe dei servizi di comunicazione, compresa la telefonia vocale e l'offerta di linee dedicate, sia sulle condizioni tecniche ed economiche di interconnessione alla rete pubblica commutata.

Parere sullo schema di provvedimento riguardante la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia

Nel novembre 1998 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato lo schema di provvedimento riguardante la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, richiedendo un parere, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318 e dell'articolo 14, comma 8, del decreto ministeriale 23 aprile 1998, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

Nel parere, l'Autorità garante ha in linea generale espresso il proprio consenso riguardo alle modifiche apportate dall'Autorità di regolamentazione rispetto alla proposta originaria di Telecom Italia, volte ad attenuare l'eccessiva onerosità delle relative condizioni economiche e a rendere le condizioni di interconnessione meno discriminanti nei confronti dei nuovi operatori. E' stato inoltre osservato che lo schema di provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni appariva coerente con gli auspici espressi dall'Autorità in merito ad alcuni aspetti dell'offerta di interconnessione particolarmente rilevanti sotto il profilo concorrenziale, quali: la necessità di rendere indipendente la struttura di interconnessione dall'architettura di rete del gestore dominante; l'esigenza di assicurare la completezza dei servizi di interconnessione offerti a listino, che devono ricomprendere i servizi di interconnessione su base nazionale (doppio transito) nonché tutti i servizi accessori, supplementari e avanzati, disponibili in base alla tecnologia; una definizione delle tariffe di interconnessione orientata ai costi, o comunque coerente

con le indicazioni europee in materia; una rapida introduzione a listino, anche tenuto conto della peculiarità della situazione concorrenziale italiana su base locale, del servizio di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha tuttavia ritenuto utile formulare alcuni suggerimenti di carattere specifico, al fine di assicurare una più immediata e incisiva efficacia del provvedimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In primo luogo, in relazione alle prospettate modifiche strutturali dell'offerta di interconnessione (modifica delle aree *gateway* e definizione di tariffe basate sulla distanza) e a quelle relative al passaggio a una modalità di definizione e calcolo delle tariffe di interconnessione in base alla distanza, è stata sottolineata la necessità di stabilire termini temporali certi entro i quali le innovazioni proposte, opportunamente valutate, dovranno portare alla riformulazione dell'attuale offerta di interconnessione di Telecom Italia.

In secondo luogo, pur valutando positivamente il riferimento contenuto nel provvedimento in merito all'obbligo del gestore dominante di offrire a listino i servizi di interconnessione a livello periferico e distributivo di rete, l'Autorità ha espresso la propria perplessità sulle modalità prescelte per realizzare tali previsioni. Infatti, il periodo di nove mesi individuato per la definizione delle necessarie modalità per l'introduzione a listino del suddetto servizio risulta incoerente con l'obiettivo di evitare il mantenimento di un monopolio su base locale e di incentivare nel medio periodo l'installazione di nuove infrastrutture. L'Autorità ha così affermato la necessità, per il conseguimento degli obiettivi di promozione della concorrenza, dell'adozione di un termine più stringente, in modo da garantire nel più breve tempo possibile l'effettiva fruizione da parte dei nuovi entranti dei servizi di interconnessione a livello disaggregato di rete.

L'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno soffermarsi sulla questione della titolarità della tariffa fisso mobile, che era in capo, al momento in cui è stato espresso il parere, alle società di telefonia mobile relative ai destinatari della telefonata. L'Autorità, nell'auspicare che la scadenza del 1° gennaio 1999 potesse costituire l'occasione per un completo riesame dell'anomalia creata da tale sistema, ha sostenuto che le condizioni economiche del servizio offerto dovrebbero essere fissate dall'operatore dalla cui infrastruttura ha origine la chiamata, sulla base dei propri costi di rete e dei costi del servizio di interconnessione ad esso offerto dall'operatore verso il cui cliente viene terminata la chiamata.

Infine, in relazione al prezzo di interconnessione proposto dal gestore dominante, l'Autorità ha espresso il proprio apprezzamento per la scelta, compiuta dall'Autorità di regolamentazione nel provvedimento, di tenere conto dei *benchmark* comunitari per la determinazione delle tariffe di interconnessione; le tariffe indicate da Telecom Italia nell'offerta di interconnessione, infatti, sembravano presentare rispetto ai corrispondenti valori europei notevoli scosta-

menti in eccesso non giustificabili sulla base della documentazione contabile presentata dalla società. La stessa Autorità garante ha tuttavia osservato che, proprio in considerazione del fatto che la suddetta decisione veniva assunta in attesa sia della verifica della conformità del sistema di contabilità dei costi e di separazione contabile di Telecom Italia alle disposizioni di cui agli articoli 4, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, sia del passaggio, in prospettiva, alla metodologia contabile basata sui costi incrementali prospettici di lungo periodo, era consigliabile seguire un criterio di neutralità nell'applicare il principio di adeguamento ai valori comunitari. In questa prospettiva, sarebbe stato opportuno riferirsi al *benchmark* europeo non già imponendo un adeguamento ai valori massimi indicati in sede comunitaria, ma piuttosto individuando appropriati valori all'interno dell'intervallo contenuto nella Raccomandazione della Commissione n. 98/195/CE per l'anno 1998 e nei suoi successivi aggiornamenti, in modo da non produrre squilibri concorrenziali a favore dell'operatore in posizione dominante o, alternativamente, dei suoi concorrenti.

SERVIZI POSTALI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore postale

Nel settore postale è stato avviato, a livello comunitario, un processo di riforma finalizzato ad ampliare progressivamente gli ambiti in cui è consentito alla concorrenza di contribuire a generare miglioramenti dell'efficienza e della qualità dei servizi offerti. La direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, contenente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio³² stabilisce i limiti massimi dell'area dei servizi riservati, lasciando liberi gli Stati membri di restringere ulteriormente l'ambito della riserva. In ogni caso, la riserva dovrà essere limitata agli invii di corrispondenza interna di peso non superiore ai 350 grammi, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa applicata a un invio ordinario di corrispondenza della categoria di peso più bassa. Per la posta transfrontaliera e la pubblicità per corrispondenza è consentita una riserva sino al 2003, ma solo laddove questa sia necessaria al mantenimento del servizio universale.

La normativa italiana ancora vigente riserva allo Stato tutti gli invii chiusi e tutti gli invii aperti di contenuto attuale e personale, sino ad un peso di due chilogrammi. La revisione della normativa in attuazione della direttiva comunitaria è attualmente in corso. Al riguardo, l'articolo 40 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (cosiddetto «collegato» alla Legge Finanziaria) demandava al Governo l'emanazione, entro il 31 marzo 1999, di un provvedimento di modificazione del Codice Postale, volto a uniformare la normativa postale nazionale alle prescrizioni della direttiva 97/67/CE, assicurando la

prestazione di un servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti e individuando i servizi oggetto di riserva. Nel marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo concernente l'attuazione della direttiva 97/67/CE. Lo schema è all'esame del Parlamento che dovrà esprimere un giudizio di conformità con i criteri di delega entro fine maggio 1999. Il testo predisposto dal Governo prevede la modificazione dell'area di riserva secondo i limiti massimi ammessi dalla direttiva comunitaria. Ciò implica un'estensione della riserva per i servizi postali riguardanti gli invii che non hanno contenuto attuale e personale, come fatture commerciali o stampe, che al momento sono prestatati in un regime di libera concorrenza. Tale orientamento sembra diretto più a proteggere Poste Italiane che a promuovere una, seppure graduale, evoluzione del mercato in senso concorrenziale. Occorre inoltre ricordare che nella Comunicazione sull'applicazione delle norme sulla concorrenza al settore postale³³ viene auspicato che gli Stati Membri informino la Commissione di ogni estensione dei diritti speciali o esclusivi rispetto alla situazione vigente, chiarendone le giustificazioni.

Il progressivo mutamento delle condizioni normative e regolamentari, in connessione con la prospettiva di una più estesa liberalizzazione dei mercati nazionali a partire dal 2003, ha indotto i principali operatori postali europei a estendere il proprio ambito di attività a mercati di servizi diversi, seppur contigui, rispetto al servizio postale di base. In molti casi tale estensione è avvenuta attraverso operazioni di concentrazione, grazie alle quali alcuni gestori postali europei hanno assunto il controllo di operatori specializzati nei servizi nazionali e internazionali di corriere espresso³⁴, di trasporto espresso e di logistica. In particolare, il mercato dei servizi di corriere espresso è stato interessato da un processo di concentrazione che ha coinvolto sia piccoli operatori specializzati a livello settoriale o locale, sia grandi imprese multinazionali.

I processi di aggregazione in corso sono soggetti a un attento vaglio da parte delle autorità preposte alla tutela della concorrenza. La Commissione europea ha valutato nel corso degli ultimi anni numerose operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria nel settore postale. Si tratta, in particolare, dell'acquisizione da parte delle Poste olandesi, rispettivamente, del gruppo TNT, di Jet

32. Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, in GUCE L 15 del 21 gennaio 1998.

33. Comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali, in GUCE C 39 del 6 febbraio 1998.

34. Il servizio di corriere espresso è un servizio postale liberalizzato che, oltre a garantire una raccolta, un trasporto e una di-

stribuzione più rapidi e affidabili degli invii postali ordinari, si distingue per la fornitura di alcuni servizi supplementari, quali la garanzia di consegna, il ritiro della corrispondenza presso il domicilio del mittente, la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso, servizi per i quali, in linea di massima, i clienti sono disposti a pagare tariffe più alte rispetto a quelle degli invii ordinari.

Worldwide Express³⁵ e di Jet Services³⁶; dell'acquisizione da parte dell'operatore postale francese La Poste di Denkhaus³⁷; infine, dell'acquisizione da parte di Deutsche Post del controllo in forma congiunta di DHL International³⁸ e, successivamente, del controllo di Securicor³⁹ e Danzas⁴⁰. Le operazioni sono state ritenute compatibili con il diritto comunitario della concorrenza; tuttavia, per l'operazione di acquisizione di DHL International da parte di Deutsche Post la Commissione, in ragione della particolare posizione detenuta dall'impresa acquirente nel mercato postale tedesco, ha richiesto una serie di impegni al fine di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione nei rapporti tra l'operatore pubblico e l'impresa privata.

A livello nazionale, l'Autorità ha esaminato nel corso del 1998, senza peraltro avviare istruttorie ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90, otto operazioni di concentrazione riguardanti i mercati dei servizi di corriere espresso. Particolare rilievo ha, tra queste, l'acquisizione delle società del Gruppo SDA, attive nel servizio di trasporto espresso, da parte di Poste Italiane Spa⁴¹. L'impresa acquisita è il secondo operatore nel mercato dei servizi espresso in Italia, con una quota di mercato di circa il 12%. Le Poste Italiane solo di recente hanno iniziato a prestare in via sperimentale un effettivo servizio di trasporto espresso. In precedenza, esse offrivano un servizio solo in parte assimilabile a quello di corriere espresso, in quanto non contemplava l'attività di presa a domicilio di documenti e pacchi.

L'Autorità, in considerazione dei diritti speciali e esclusivi ancora detenuti da Poste Italiane nella fornitura dei servizi postali riservati e della posizione dominante detenuta dalla stessa società nella erogazione di altri servizi postali liberalizzati, ha ritenuto che l'operazione di acquisizione di SDA avesse un particolare rilievo sotto il profilo concorrenziale. Tuttavia, Poste Italiane ha assunto una serie di impegni a integrazione, estensione e parziale modifica della comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione, ritenuti dall'Autorità idonei, nel rispetto dei principi di diritto comunitario in materia di sviluppo del mercato interno dei servizi postali, a rendere l'operazione compatibile con le norme nazionali in materia di concentrazioni. In particolare, Poste Italiane si è impegnata a:

i) mantenere la separazione strutturale tra Poste Italiane e le società del Gruppo SDA, con conseguente gestione autonoma delle relative contabilità e con imputazioni proprie di costi e ricavi;

ii) non utilizzare i proventi derivanti dai servizi offerti in monopolio per finanziare i costi operativi delle imprese acquisite;

iii) assicurare che le relazioni commerciali e finanziarie tra Poste Italiane e il Gruppo SDA saranno regolate dalle condizioni di mercato;

iv) applicare immediatamente gli obblighi di separazione contabile tra servizi riservati e servizi liberalizzati, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria;

v) non utilizzare nell'immediato le strutture delle Poste Italiane a sostegno delle attività e dell'organizzazione del Gruppo SDA ovvero a rendere preventivamente noto all'Autorità qualsiasi piano per l'uso da parte delle società del Gruppo SDA delle infrastrutture delle Poste, secondo i principi di trasparenza e di separazione della contabilità dei servizi erogati in virtù di diritti esclusivi rispetto a quelli prestati in regime di concorrenza, nonché di accesso non discriminatorio alla rete postale per clienti o intermediari.

Consorzio Risposta-Ente Poste Italiane

Nel dicembre 1998, l'Autorità ha concluso l'istruttoria avviata nei confronti della società Poste Italiane Spa (già Ente Poste Italiane) per accertare presunti comportamenti abusivi diretti a ostacolare la concorrenza nella fornitura del servizio di posta elettronica ibrida. Come noto, i clienti del servizio di posta elettronica ibrida predispongono la propria corrispondenza su supporto elettronico e la trasmettono al fornitore del servizio. Questi si occupa del trasferimento dei documenti presso le proprie sedi periferiche, della stampa e dell'imbustamento degli invii. Il recapito della corrispondenza presso il destinatario finale può essere realizzato dallo stesso fornitore del servizio, oppure essere affidato da quest'ultimo ad altri operatori specializzati nella distribuzione.

In Italia, Poste Italiane, in collaborazione con Finmeccanica-Elsag-Bailey, offre un servizio di posta elettronica ibrida, denominato PT Postel. Poste Italiane e Finmeccanica-Elsag-Bailey hanno costituito nel 1996 l'impresa comune Postel Spa a cui dovrebbe essere affidata in tempi brevi la fornitura dell'omonimo servizio. Il recapito degli invii di posta elettronica ibrida PT Postel è effettuato da Poste Italiane che, in occasione della costituzione dell'impresa comune, si era impegnata a svolgere tale servizio a favore di tutti gli operatori di posta elettronica ibrida a parità di condizioni⁴².

Su richiesta del Ministero delle Comunicazioni, nel novembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere in merito a uno schema di regolamento inerente la disciplina del servizio di posta elettronica ibrida epistolare. In tale contesto, l'Autorità ha osservato che

35. PTT POST/TNT/GD EXPRESS WORLDWIDE (8 novembre 1996).

36. TNT POST GROUP/JET SERVICES (15 febbraio 1999).

37. LA POSTE/DENKHAUS (3 febbraio 1999).

38. DHL/DEUTSCHE POST (26 giugno 1998).

39. DEUTSCHE POST/SECURICOR (23 febbraio 1999).

40. DEUTSCHE POST/DANZAS (3 febbraio 1999).

41. POSTE ITALIANE/SDA EXPRESS COURIER-I.C. INTERNATIONAL COURIER-TRANSCOOP.

42. ENTE POSTE ITALIANE-FINMECCANICA-ELSAG/POSTEL, Bollettino n. 18/97.

l'attività di posta elettronica ibrida costituisce un servizio unitario a valore aggiunto, specifico e distinto dal servizio postale tradizionale, in ragione della prevalenza delle prestazioni addizionali fruibili nell'ambito di ciascuna fase.

Nell'ambito del procedimento istruttorio, avviato su denuncia di un consorzio di imprese interessate ad entrare nel mercato dei servizi di posta elettronica ibrida, è emerso che Poste Italiane praticava agli operatori di posta elettronica ibrida un prezzo per il solo servizio di recapito, pari alle 800 lire dell'affrancatura ordinaria, significativamente e in maniera ingiustificata superiore sia ai propri costi, sia al prezzo richiesto dalla stessa società Poste Italiane per il recapito degli invii PT Postel.

L'Autorità ha deliberato che il comportamento di Poste Italiane, consistente nell'applicare a PT Postel prezzi di recapito significativamente più convenienti rispetto a quelli praticati per il recapito degli invii prodotti da altri operatori di posta elettronica ibrida, che svolgano in proprio tutte le fasi fino allo smistamento, era suscettibile di determinare un ostacolo all'accesso al mercato dei nuovi operatori, in violazione dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, nonché di configurare una pratica discriminatoria, avente a effetto la creazione di ingiustificati svantaggi nella concorrenza, in violazione dell'articolo 3, lettera c), della legge n. 287/90.

Per quanto concerne, invece, il comportamento di Poste Italiane in ordine alla fissazione dei prezzi relativi alla fornitura del servizio PT Postel alla clientela, l'Autorità ha ritenuto che, in assenza di elementi atti a comprovare la pratica di sovvenzioni incrociate tra attività riservate e il servizio PT Postel, nonché l'applicazione di prezzi predatori nell'offerta di quest'ultimo servizio, non fosse configurabile un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Il 18 febbraio 1999, successivamente alla conclusione del procedimento, il Ministero delle Comunicazioni è intervenuto definendo in via regolamentare le condizioni di accesso alla rete di recapito di Poste Italiane: è stato infatti emanato un decreto che autorizza Poste Italiane a praticare, per il ritiro e il recapito della corrispondenza epistolare elettronica ibrida di peso non superiore ai 20 grammi, la tariffa di 650 lire⁴³. Tale tariffa sarà applicata solo nei confronti degli operatori che consegnino, su base annua, almeno 50 milioni di invii, riguardanti almeno 10 aree territoriali di servizio ovvero almeno cinque aree territoriali di servizio con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti e purché venga raggiunto un quantitativo minimo di 1 milione di invii per ciascuna area territoriale di servizio. Queste norme, di carattere transitorio, potranno essere modificate dal provvedimento di recepimento della direttiva comunitaria.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nell'anno trascorso l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra imprese di assicurazione, in relazione all'aggiudicazione dei contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici (ASSITALIA-UNIPOL-AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA) e ha effettuato una segnalazione riguardo alla normativa relativa all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (SEGNALAZIONE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI).

Gli interventi dell'Autorità

Assitalia-Unipol/Azienda USL Città di Bologna

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti delle compagnie di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, riscontrando l'esistenza di un'intesa volta alla ripartizione del mercato con riferimento ai contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici siti nell'area di Bologna. L'istruttoria ha tratto origine dall'analisi della documentazione acquisita nel corso del procedimento relativo ad un altro caso (ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO), concluso nel settembre 1997, nell'ambito del quale l'Autorità aveva effettuato accertamenti su un campione di enti pubblici nei principali comuni italiani, al fine di verificare le reali condizioni della concorrenza tra imprese in relazione alla partecipazione alle gare indette dagli enti pubblici per la stipulazione di contratti assicurativi. In tale contesto, l'Autorità era entrata in possesso di una serie di documenti, relativi a gare indette dall'Azienda Usl Città di Bologna, da cui emergeva già dal 1984 l'esistenza di un'intesa tra Unipol e Assitalia, ancora operativa, circa il comportamento da tenere nella partecipazione alle gare.

Il procedimento istruttorio ha consentito di accertare l'esistenza, nell'area di Bologna, di una protratta e stabile collaborazione nel tempo tra Unipol e Assitalia volta a definire in via preventiva i comportamenti che le imprese avrebbero adottato in relazione

alle gare indette da enti pubblici. L'Autorità ha rilevato che Assitalia, oltre ad essere il principale operatore nel settore dell'assicurazione degli enti pubblici in Italia, godeva fino al 1993 di una particolare posizione di privilegio nella partecipazione alle gare indette dagli enti pubblici nell'area di Bologna in virtù dell'esistenza di una clausola di prelazione contenuta in alcuni mutui sottoscritti dal Comune. Unipol era, d'altro canto, da tempo la principale impresa di assicurazione nell'area di Bologna.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa abbia avuto per oggetto e per effetto di alterare le regolari dinamiche competitive che dovrebbero caratterizzare lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica poste in essere dagli enti pubblici per l'acquisizione dei servizi assicurativi, precludendo alle amministrazioni appaltanti la possibilità di acquisire vere offerte concorrenti e di selezionare quelle più convenienti. In considerazione della gravità e durata dell'infrazione, sono state inflitte ad Assitalia e Unipol ammende per un ammontare, rispettivamente, di 180 milioni di lire e di 220 milioni di lire, pari al 5% dei premi percepiti da ciascuna delle due compagnie nel 1997 per l'assicurazione degli enti pubblici dell'area di Bologna.

Segnalazione sull'assicurazione contro gli infortuni su lavoro e le malattie professionali

Nel febbraio 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi ad essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alla normativa vigente in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché ad alcune proposte di legge destinate ad incidere in misura significativa sul ruolo dell'Inail - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Le osservazioni espresse nella segnalazione sono state ribadite, in data 10 marzo 1999, dal Presidente dell'Autorità nel corso dell'audizione tenutasi presso la Commissione Parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Anzitutto l'Autorità ha rilevato che l'intervento dello Stato, essenziale per garantire ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione il diritto fondamentale dei lavoratori a disporre di mezzi adeguati per le esigenze di vita in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non richiede necessariamente un monopolio legale per la gestione del servizio assicurativo. Si dovrebbe piuttosto delineare un quadro normativo in grado di assicurare in maniera completa, economica ed efficiente, la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto. Sotto questo profilo, è essenziale che l'intervento pubblico,

eventualmente attraverso la costituzione di un apposito fondo gestito da enti ausiliari o strumentali dello Stato, definisca le condizioni affinché sia garantito a tutti i lavoratori il diritto all'indennizzo anche in caso di inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte del datore di lavoro, nonché la misura dell'indennizzo minimo, che consenta al lavoratore di disporre di «mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita». Inoltre, deve sussistere una regolamentazione atta ad evitare che, per effetto della selezione del rischio tipicamente riconducibile all'attività assicurativa, i lavoratori addetti a mansioni particolarmente rischiose possano non trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato oppure debbano sopportare condizioni eccessivamente onerose.

Così come dimostra anche l'esperienza di altri paesi dell'Unione europea, il perseguimento di tali obiettivi non richiede necessariamente il ricorso a un monopolio per la gestione del servizio assicurativo, potendosi in alternativa affidare tale servizio ad imprese operanti in regime di concorrenza. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che una funzione di carattere sociale dovrebbe essere gestita in regime di monopolio legale, così come indicato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, solo quando tale scelta sia effettivamente indispensabile, nel senso che la relativa attività non può essere economicamente gestita da parte di imprese private. Tale circostanza si verifica tipicamente nel caso di attività previdenziali fondate sul principio di solidarietà, che implica il ricorso ad un sistema di ripartizione. Tali attività si caratterizzano per la mancanza di un nesso diretto tra contributi versati e prestazioni erogate, da cui deriva uno squilibrio finanziario, il quale viene compensato dall'intervento dello Stato attraverso la fiscalità generale.

Con specifico riferimento all'attività di assicurazione contro gli infortuni professionali, l'Autorità ha rilevato come dall'analisi della normativa italiana non emergano elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura economica, in quanto il perseguimento dell'equilibrio finanziario è garantito con i premi versati dagli assicurati. Da un punto di vista tecnico-economico, inoltre, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro appare un'attività pienamente comparabile alle altre attività assicurative svolte in regime di concorrenza. L'evento indennizzabile risulta direttamente legato al rischio, nel senso che il lavoro determina l'esposizione al rischio dell'assicurato. Per ogni assicurato la retribuzione rappresenta il parametro di riferimento per il calcolo sia del premio che dell'indennizzo, esistendo un nesso diretto tra ammontare del premio e prestazione erogata.

L'esperienza italiana mostra, inoltre, come la soluzione del monopolio pubblico non possa neppure giustificarsi sotto il profilo dell'efficienza produttiva, in quanto le eventuali economie di scala vengono di fatto vanificate dall'assenza di stimoli concorrenziali che inducano alla ricerca delle soluzioni produttive ottimali, a beneficio

dei consumatori. A titolo esemplificativo, è stato osservato che, per la gestione industria dell'Inail, la struttura tariffaria è stata stabilita nel 1988 e non è stata più rivista in base all'evoluzione dei rischi. La stessa circostanza che la gestione industria dell'Inail registri elevati attivi, utilizzati per finanziare i disavanzi della gestione agricoltura, conferma che l'entità dei premi non è più proporzionata ai rischi. Questa anomalia, che recenti iniziative legislative tendono a superare, ha fatto gravare sul costo del lavoro delle imprese industriali in Italia un onere improprio che avrebbe dovuto invece essere sopportato dall'intera collettività, attraverso la fiscalità generale.

L'Autorità ha pertanto auspicato un'ampia riconsiderazione delle modalità dell'intervento pubblico nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in direzione di un'apertura alla concorrenza, da realizzarsi attraverso il riconoscimento della possibilità di accesso al mercato per le imprese che dispongano di adeguati requisiti patrimoniali e soddisfino gli speciali vincoli regolamentari necessari per un'effettiva tutela dei lavoratori. Iniziative legislative che, lungi dall'avviare un processo di liberalizzazione, fossero indirizzate ad estendere ulteriormente l'area di esclusiva in capo all'Inail sarebbero andate in direzione opposta a quanto auspicato dall'Autorità.

SERVIZI FINANZIARI

Le concentrazioni nel settore finanziario

Nel 1998 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni tra imprese assicurative, quarantasei casi di concentrazione nel settore finanziario. Dal punto di vista numerico si conferma così, seppure con una leggera tendenza al rallentamento, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato lo scorso anno.

Tra queste concentrazioni, trentuno 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 e del *factoring* (2 casi), nel settore dell'intermediazione mobiliare (4 casi), nel mercato del *venture capital* (1 caso), nel settore dei servizi di finanza aziendale (1 caso), nel settore dei fondi pensione chiusi (1 caso), nel mercato dei servizi informatici a valore aggiunto (1 caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (5 casi).

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 quarantaquattro 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 sedici casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza⁴⁴.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche realizzate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in due casi la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO/ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). E' possibile evidenziare alcune tendenze in relazione al processo concentrativo in corso, con riferimento all'estensione territoriale della rete di sportelli. In ben quattordici concentrazioni tra quelle esaminate nel 1998, confermando il fenomeno in atto da alcuni anni che vede molte banche localizzate prevalentemente nell'Italia del Nord espandersi nel Meridione, la banca acquirente ha esteso la propria presenza in aree del Sud d'Italia nelle quali precedentemente non operava o aveva una presenza del tutto marginale⁴⁵. Nel 1998 il fenomeno ha riguardato soprattutto la Sicilia, ed in parte la Puglia e la Calabria.

Un numero piuttosto limitato di concentrazioni aventi principalmente effetto in ambito locale ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei mercati geografici rilevanti. Fra queste si segnala in particolare, per le elevate quote di mercato raggiunte, l'operazione relativa alla concentrazione tra la

44. 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 (MEDIOCREDITO CENTRALE-SOFITECH; ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE-DIAGRAM APS; ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; ICCREA HOLDING-SIMCASSE; GALLO FINANCIERE D'ENTREPRISES-MELIORCONSORZIO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO; CREDITO AGRARIO BRESCIANO-GRUPPO BANCA SELLA-BANCA DEL PIEMONTE-BANCA DI CREDITO P.AZZOGLIO-BANCA PASSADORE-C.B.I. FACTOR; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-FRIGOMAR; ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-SPECIALCREDITO; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-AKROS FINANZIARIA; CREDITO EMILIANO HOLDING-ISTIFID; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA POPOLARE DI VERONA-BANCA SAN GEMINIANO E SAN PROSPERO-LEASIMPRESA; BANCHE POPOLARI-LINEA-GESTIONE FINANZIAMENTI ITALIA; BANCA COMMERCIALE ITALIANA-GENERCOMIT GESTIONE-GENERCOMIT DISTRIBUZIONE SIM).

45. GRUPPO CREDITO VALTELLINESE-BANCA POPOLARE DI SANTA VENERA; GRUPPO BANCARIO CREDITO EMILIANO-BANCA DELLA PROVINCIA DI NAPOLI; GRUPPO BANCA POPOLARE DI MILANO-INA BANCA-MARINO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-CREDITO MOLISANO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI BRONTE; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DI SALERNO; GRUPPO BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DAUNA; GRUPPO BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA POPOLARE JONICA; CREDITO EMILIANO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI CURINGA E DEL LAMENTINO-CASSA RURALE ARTIGIANA DI CREDITO COOPERATIVO DI SAN GIOVANNI GEMINI; CREDITO EMILIANO HOLDING-BANCA POPOLARE ANDRIESE; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DI CASTROVILLARI E CORIGLIANO CALABRO; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA AGRICOLA ETNEA; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA CATTOLICA; BANCA INTESA-BANCA CIS.

Sicilcassa ed il Banco di Sicilia ed alla contestuale acquisizione del controllo di quest'ultimo da parte del Mediocredito Centrale (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE)⁴⁶.

Di interesse, da questo punto di vista, è anche la concentrazione tra Credito Agrario Bresciano e Banca San Paolo di Brescia, entrambe attive prevalentemente in Lombardia, che sono il primo e il secondo operatore nel mercato della raccolta nella provincia di Brescia, con una quota congiunta pari al 37% del mercato. La concentrazione è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, ritenendo che l'operazione non determinasse effetti di rilievo nel mercato di riferimento, in considerazione della rilevante riduzione della quota di mercato detenuta dalle parti nel biennio 1996-1998 e della significativa presenza di qualificati operatori concorrenti (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA).

Vanno menzionate, nella stessa prospettiva, due acquisizioni realizzate dal Gruppo Banca Intesa e due acquisizioni poste in essere dal Monte dei Paschi di Siena, che hanno determinato significative sovrapposizioni in alcuni mercati locali, sia pure di minore entità rispetto a quelle precedentemente illustrate⁴⁷. L'acquisizione da parte del gruppo Banca Intesa, risultante dall'unione della Cariplo con il Banco Ambrosiano Veneto, della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza e della Banca Popolare Friuladria ha contribuito a rafforzare la già significativa presenza del Gruppo nelle province di Pavia e di Pordenone, dove tuttavia risultano presenti importanti e qualificati operatori concorrenti⁴⁸. Il gruppo Monte dei Paschi di Siena, continuando la strategia di espansione intrapresa da alcuni anni, a seguito dell'acquisizione della Banca Popolare di Spoleto e della Banca Agricola Mantovana ha ampliato la propria presenza nelle Marche, in Toscana, nel Lazio, in Umbria, particolarmente nella provincia di Perugia, nonché nella provincia di Prato dove il Gruppo, dopo l'acquisizione della Banca Agricola Mantovana si è confermato come primo operatore nel mercato della raccolta con una quota di mercato superiore al 60%. L'acquisizione della Banca Agricola Mantovana è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, soprattutto tenuto conto del fatto che l'incremento della quota di mercato del Monte dei Paschi di Siena nella provincia di Prato era estremamente limitato e considerata l'evoluzione riscontrata nelle posizioni sul mercato degli operatori concorrenti.

Come anticipato, soltanto due delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1998 hanno coinvolto istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale: si tratta della concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito e di quella tra Istituto Bancario San Paolo di Torino e Istituto Mobiliare Italiano. Per quanto concerne gli effetti di tali operazioni sui mercati della rac-

colta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi soltanto in relazione alla concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito e limitatamente ad alcune province dell'Italia settentrionale⁴⁹. Entrambe le concentrazioni hanno richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. Nel provvedimento sul caso Credito Italiano-Unicredito, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione, pur conducendo al rafforzamento della posizione delle parti nei mercati del gestione di fondi comuni di investimento mobiliare e del *leasing*, non fosse suscettibile di alterare il corretto gioco concorrenziale nei mercati interessati. Con riferimento alla concentrazione tra l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e l'Imi l'Autorità, ha rilevato una sensibile sovrapposizione nei settori dell'intermediazione mobiliare e dei servizi di finanza aziendale; tuttavia, in considerazione delle condizioni di entrata nei mercati rilevanti, delle prospettive di sviluppo mostrate dagli stessi nonché della variabilità, nei mercati dei servizi di finanza aziendale, delle quote di mercato detenute dai diversi soggetti, l'Autorità ha ritenuto la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 1999, l'Autorità ha espresso sei pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione, ed ha emanato due provvedimenti relativi a concentrazioni che hanno interessato il settore del *leasing* finanziario.

Tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999, Banca d'Italia ha chiuso tre procedure istruttorie ai sensi della legge n. 287/90: un primo caso riguardava un'intesa tra banche volta a disciplinare le condizioni di offerta dei servizi di pagamento effettuati tramite la carta Bancomat (PAGOBANCOMAT), mentre gli altri due casi concernevano rispettivamente la concentrazione tra Sicilcassa, Banco di Sicilia e Mediocredito Centrale e la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). Nel presente paragrafo

**Pareri resi
in merito a casi in
cui Banca d'Italia
ha condotto
un'istruttoria,
ai sensi degli
articoli 2, 4 e 6
della legge
n. 287/90**

46. Cfr., in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria condotta da Banca d'Italia.

47. GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA POPOLARE DI SPOLETO; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA.

48. GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIA-

CENZA. L'acquisizione della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, primo operatore nel mercato della raccolta in dette province, ha peraltro consentito al Gruppo Banca Intesa di estendere la propria presenza nell'Emilia Romagna. Nel corso dell'anno, il gruppo Banca Intesa ha effettuato anche un'acquisizione in Sardegna (BANCA INTESA-BANCA CIS).

49. Cfr., in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria avviata da Banca d'Italia.

si rende conto dei pareri resi dall'Autorità all'Istituto di vigilanza in relazione a questi casi⁵⁰.

Pagobancomat

Nel settembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia riguardo all'istruttoria condotta dalla stessa in merito all'accordo PagoBancomat. Tale accordo era stato comunicato alla Banca d'Italia dalla Convenzione per la Gestione del Marchio Pagobancomat (CoGeBan), ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, per ottenere un'attestazione di non restrittività ai sensi dell'articolo 2 o, in via subordinata, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

CoGeBan è un'associazione costituita allo scopo di disciplinare e sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (Point of sale), che consente ai titolari della carta di effettuare acquisti di beni o servizi presso esercenti appositamente convenzionati. A tal fine, CoGeBan ha ottenuto dall'Associazione Bancaria Italiana, limitatamente alla funzione di pagamento, licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza alle banche erogatrici del servizio. Nel 1997 risultavano aderenti a CoGeBan 552 banche.

Il servizio PagoBancomat coinvolge principalmente quattro tipologie di soggetti, oltre ad ABI e CoGeBan: la banca che emette la carta Bancomat, il cliente portatore della carta, l'esercente presso il quale è installato il terminale abilitato a effettuare operazioni di pagamento mediante carta Bancomat e la banca dell'esercente. La disciplina del servizio predisposta da CoGeBan consta in una serie di atti finalizzati a regolamentare i rapporti intercorrenti tra questi soggetti.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha anzitutto osservato che l'accordo PagoBancomat, che ha ad oggetto la disciplina della principale carta di debito nazionale, uniforme per alcuni aspetti i comportamenti commerciali delle banche sub-licenziatarie del marchio, rappresentanti la quasi totalità del sistema bancario italiano. In particolare è stato sottolineato come alcune delle previsioni contenute nei contratti-tipo dell'accordo PagoBancomat disciplinino condizioni economiche di particolare rilevanza, suscettibili di limitare la possibilità per le banche di farsi concorrenza attraverso la diversificazione del contenuto negoziale. Infatti, l'accordo impone alle banche di esonerare l'esercente dal versamento di un canone periodico e di astenersi dal richiedere al titolare della carta il pagamento di una commissione sulle transazioni. E' stato anche rile-

vato che l'accordo fissa le commissioni interbancarie massime per le transazioni, prevedendo inoltre un livello inferiore delle commissioni per le transazioni effettuate presso distributori di carburante e presso i punti vendita della distribuzione moderna rispetto a quanto previsto per gli altri esercizi commerciali.

Un'altra disposizione di cui è stata sottolineata la problematicità sotto il profilo concorrenziale è quella che richiede a tutte le banche aderenti al sistema PagoBancomat di imporre agli esercenti di non riservare ai clienti paganti attraverso carta PagoBancomat un trattamento peggiore (in termini di prezzi e altre condizioni) rispetto a quello riconosciuto alla clientela pagante in contante (cosiddetta *Non Discrimination Rule-NDR*). Tale condizione, infatti, pur essendo finalizzata a impedire eventuali speculazioni compiute dagli stessi esercenti a danno della clientela, si configura come una limitazione della libertà negoziale dell'esercente in materia di determinazione dei prezzi finali, obbligandolo a uniformare le condizioni applicate ai consumatori finali, indipendentemente dai sistemi di pagamento utilizzati. E' stato peraltro osservato che nella valutazione del caso specifico non poteva prescindere dalla ridotta entità della commissione percentuale richiesta dalla banca all'esercente e quindi dalla portata marginale degli effetti di tale disposizione.

Sotto un diverso profilo, si è ritenuto che le disposizioni relative ai criteri di ottenimento della sub-licenza e all'utilizzo del marchio PagoBancomat contenute, rispettivamente, nello statuto di Co-GeBan e nel Regolamento per l'uso del marchio PagoBancomat, fossero tendenzialmente atte a circoscrivere ai soli soggetti bancari la possibilità di aderire al circuito PagoBancomat, in tal modo limitando gli accessi e gli sbocchi al mercato. Analogamente l'Autorità ha rilevato come la disposizione che esclude la possibilità di abbinare al marchio PagoBancomat marchi o simboli rappresentanti servizi diversi dal servizio di prelievo/pagamento/garanzia offerti da soggetti bancari introducesse un ulteriore ostacolo all'ingresso nel circuito PagoBancomat di operatori diversi dalle banche.

Una volta compiuta l'analisi del possibile impatto restrittivo della concorrenza delle disposizioni contenute nell'accordo, l'Autorità ha espresso il proprio parere anche riguardo alla richiesta di autorizzazione in deroga dell'intesa, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. E' stato preliminarmente osservato che l'accordo PagoBancomat appare principalmente volto a promuovere l'afferma-

50. Un ulteriore parere in materia di intese è stato espresso nel primo trimestre del 1999 (FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE

RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE); tale parere verrà pubblicato insieme alla decisione di Banca d'Italia.

zione della carta Bancomat come strumento di pagamento, a beneficio dei consumatori, ai quali viene offerto un ampliamento delle possibilità di regolazione dei propri acquisti. In quest'ottica è stato argomentato che, per quanto le condizioni contrattuali uniformi disciplinanti le tipologie di controprestazione nei rapporti banca-esercente e banca-titolare della carta tendano a limitare la concorrenza, si tratta di valutarne l'effettiva indispensabilità per la diffusione del servizio PagoBancomat.

Nella stessa prospettiva, la determinazione di commissioni interbancarie uniformi è stata ritenuta strettamente connessa alla predisposizione del servizio, in quanto atta a ridurre in misura significativa i costi di transazione. Tuttavia, l'Autorità ha anche rilevato che il coordinamento tra le banche dovrebbe essere limitato a quanto strettamente necessario per la realizzazione del servizio in questione, ossia alla determinazione di una commissione che copra unicamente gli effettivi costi di regolazione delle operazioni interbancarie. In tale ottica, non appariva indispensabile la predisposizione di commissioni differenti a seconda della tipologia di esercenti. Infatti, questa differenziazione da un lato induce a ritenere che l'ammontare delle commissioni interbancarie non sia effettivamente orientato ai costi, dall'altro potrebbe produrre l'effetto di indurre le banche a praticare analoghe differenziazioni nei confronti degli esercenti.

Infine, in relazione alle condizioni di adesione a CoGeBan e alle restrizioni all'utilizzo del marchio PagoBancomat unitamente a marchi di analoghi servizi erogati da operatori non bancari, l'Autorità ha osservato che, pur essendo innegabile l'esigenza di tutelare la sicurezza della rete interbancaria italiana e il marchio attraverso un controllo sulle caratteristiche delle banche sub-licenziatarie, nonché attraverso la protezione da possibili confusioni con altri loghi, è tuttavia necessario che tale esigenza venga soddisfatta facendo ricorso a criteri conformi alla disciplina posta a tutela della concorrenza ed evitando il ricorso a ingiustificate discriminazioni tra operatori bancari e non bancari.

Nella decisione in merito all'accordo PagoBancomat assunta nell'ottobre 1998, acquisito il parere dell'Autorità, la Banca d'Italia ha autorizzato per cinque anni, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90:

- le previsioni dell'accordo relative alle modalità di controprestazione nei rapporti tra banca ed esercente e tra banca e titolare della carta;
- le previsioni dell'accordo relative all'indicazione di una commissione interbancaria massima e alla differenziazione di tale commissione in relazione alla tipologia di settore commerciale, subordi-

natamente alla condizione che CoGeBan comunicasse alle banche associate che il livello della commissione interbancaria è meramente orientativo, nonché alla revisione periodica della commissione interbancaria al fine di assicurare che essa sia strettamente correlata ai costi sostenuti nei rapporti interbancari e, infine, all'obbligo di eliminare entro diciotto mesi la prevista differenziazione delle commissioni interbancarie per settore merceologico, ritenuta temporaneamente giustificabile a fini di promozione del servizio.

La Banca d'Italia ha inoltre ritenuto che allo stato attuale la clausola di non discriminazione prevista dall'accordo (NDR) non abbia un apprezzabile impatto sulla concorrenza nel mercato rilevante, e ha richiesto a Cogeban di presentare annualmente una relazione circa gli effetti di tale clausola, sulla eventuale necessità del suo mantenimento e sulla percentuale di esercizi commerciali che accettano la carta di pagamento in questione. Per quanto concerne il vincolo alla promozione di marchi diversi da Pagobancomat sulla carta di debito, Banca d'Italia ha ritenuto che si tratti di una disposizione non lesiva della concorrenza in quanto non viene impedita l'emissione di carte di pagamento con altri marchi di origine non bancaria, bensì il solo abbinamento di questi ultimi con il marchio Pagobancomat sulla superficie della carta di pagamento; pertanto, non verrebbero ridotte le possibilità di sviluppo di marchi diversi su carte concorrenti.

Banco di Sicilia-Sicilcassa-Mediocredito centrale

L'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisto delle attività e passività di Sicilcassa Spa da parte del Banco di Sicilia Spa, nonché nell'acquisizione del 40,9% del capitale sociale del Banco da parte del Mediocredito Centrale. Banca d'Italia aveva avviato un'istruttoria per verificare gli effetti concorrenziali dell'operazione, in quanto questa coinvolgeva i due principali operatori bancari della regione Sicilia.

L'ente creditizio Sicilcassa è stato posto in liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministero del Tesoro del 5 settembre 1997. Secondo informazioni fornite dalla Banca d'Italia, gli organi incaricati dell'amministrazione straordinaria di Sicilcassa, nel constatare l'inevitabilità della soluzione liquidatoria, avevano proposto che le attività e passività della banca fossero rilevate da un altro istituto di credito al fine di tutelare i depositanti e la clientela in ge-

nerale; apparentemente in assenza di manifestazioni di interesse da parte dei principali operatori creditizi italiani, l'acquisto è stato effettuato dal Banco di Sicilia⁵¹.

L'analisi concorrenziale dell'operazione, tenuto conto delle principali aree di operatività delle parti, si è concentrata sull'impatto della stessa sui mercati della raccolta bancaria e degli impieghi in Sicilia. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha rilevato, anzitutto, che la concentrazione dava luogo a una sensibile sovrapposizione di quote di mercato. Nel mercato regionale degli impieghi, il Banco avrebbe raggiunto in seguito all'operazione una quota del 46,6%, di assoluto rilievo considerate le quote ridotte dei principali concorrenti. Nei mercati provinciali dei depositi, salvo alcune eccezioni rappresentate dalle province di Trapani, Siracusa e Ragusa, dove le quote risultano meno elevate e più prossime a quelle del principale concorrente, l'operazione è apparsa tale da incidere significativamente sull'assetto concorrenziale. In particolare, nelle province di Palermo ed Enna sarebbero state raggiunte quote di mercato, rispettivamente, al di sopra del 50% e di circa il 47%, a fronte di posizioni assolutamente più contenute dei concorrenti. Nelle province di Agrigento, Catania e Caltanissetta, sarebbero state conseguite quote tra il 30% e il 40% a fronte di quote del principale concorrente di poco superiori al 10%. L'Autorità ha anche sottolineato, tra i fattori che avrebbero contribuito al potere di mercato della nuova entità, la diffusione capillare della rete di sportelli.

Nel parere, l'Autorità si è specificamente soffermata sulla questione dell'applicabilità al caso di specie della *failing firm doctrine*, atteso che la società acquisita versava in uno stato di liquidazione coatta amministrativa. Al riguardo è stato sottolineato che a livello comunitario, nel recepire, anche in considerazione del diverso contesto normativo, in termini più stringenti il modello elaborato dalla giurisprudenza statunitense, è stato affermato che un'operazione di concentrazione che determini la costituzione di una posizione dominante può non essere considerata causa diretta della stessa ove ricorrano le seguenti condizioni: *a)* l'impresa acquisita sarebbe costretta a uscire dal mercato per lo stato di crisi irreversibile in cui versa; *b)* l'impresa che procede all'acquisizione acquisirebbe comunque la quota di mercato dell'impresa in crisi; *c)* non esiste alcuna alternativa all'acquisizione che abbia effetti meno restrittivi della concorrenza⁵². Lasciando impregiudicata la questione relativa al rilievo, in sede di applicazione della legge n. 287/90, del principio del salvataggio delle imprese in crisi, l'Autorità ha rilevato l'assenza, nel caso di specie, di elementi atti a dimostrare che la quota di mercato

della Sicilcassa sarebbe stata in ogni caso assorbita dal Banco; pertanto, non risultava comprovata l'irrilevanza, in termini di acquisizione di potere di mercato, della concentrazione notificata.

Sottolineando che le importanti esigenze di stabilità perseguite dall'operazione dovevano essere considerate congiuntamente alla necessità di preservare un livello sufficiente di concorrenza, e tenuto conto del costituirsi di una posizione dominante del Banco di Sicilia nei mercati maggiormente interessati dagli effetti della concentrazione, l'Autorità ha espresso il parere che l'operazione, ove autorizzata, dovesse essere subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a contenere il potere di mercato dell'impresa acquirente. In tale prospettiva, è stato sostenuto il particolare rilievo di quelle misure che, incidendo sulla capacità strutturale di offerta dell'impresa, tendono a ribilanciare la struttura competitiva dei mercati attraverso dismissioni in favore delle imprese già operanti ovvero di potenziali concorrenti. A questo riguardo, la cessione di sportelli, intesa come cessione di rami d'azienda, può essere una misura appropriata, a condizione che interessi tutte le attività e passività connesse alla dipendenza e ogni altri rapporto giuridico attivo e passivo in corso e che il soggetto acquirente abbia le risorse finanziarie e tecniche necessarie per sviluppare una reale azione concorrenziale. A parere dell'Autorità, altri interventi quali la limitazione delle future aperture di sportelli nel caso di specie avrebbero avuto al più l'effetto di rallentare la crescita interna dell'impresa in posizione dominante, peraltro creando presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi. Infatti, l'impegno dell'impresa in posizione dominante ad astenersi da politiche concorrenziali aggressive può favorire la convinzione nei concorrenti che sul mercato verranno a instaurarsi comportamenti di convivenza pacifica, in ultima analisi a danno dei consumatori.

Nella decisione in merito alla concentrazione, assunta nell'aprile 1998, Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione, subordinatamente ad alcune condizioni, tra cui in particolare:

- l'impegno da parte del Banco di Sicilia a ridurre entro due anni il numero di sportelli ubicati in Sicilia di quaranta unità, in particolare cedendo a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale sei sportelli nella provincia di Enna e quindici sportelli nella provincia di Palermo;

51. La Commissione europea, nell'ambito delle proprie competenze in materia di aiuti di Stato, nel marzo 1998 ha aperto una procedura ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato CE nei confronti dello Stato italiano per gli aiuti finanziari

concessi alle parti nell'ambito dell'operazione.

52. Si veda, al riguardo, anche Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1998, Repubblica francese v. Commissione, cause riunite C 68/94 e 30/95.

– l'impegno da parte del Banco di Sicilia, al termine del menzionato periodo di due anni, a non aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti in Sicilia per ulteriori tre anni.

Credito Italiano-Unicredito

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'istruttoria avviata da quest'ultima nei confronti dell'operazione di concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Credito Italiano, del controllo del gruppo bancario Unicredito (che comprende le società Cariverona Banca Spa, Banca CRT Spa e Cassamarca Spa), nonché di alcune partecipazioni di minoranza in precedenza detenute da Unicredito Spa. Contestualmente, Credito Italiano avrebbe effettuato un aumento di capitale tale da assegnare agli azionisti di Unicredito Spa il 38,46% della nuova società risultante dall'aggregazione. Quest'ultima avrebbe assunto la denominazione di Unicredito Italiano Spa (UniCredit).

L'istruttoria era stata avviata principalmente in base alla constatazione che l'operazione avrebbe rafforzato le già elevate quote detenute da Unicredito nei mercati dei depositi di alcune province dell'Italia settentrionale. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione era idonea a determinare o rafforzare una posizione dominante nei mercati dei depositi delle province di Belluno (dove sarebbe stata raggiunta una quota del 59% a fronte di una struttura dell'offerta relativamente frammentata) e di Verona (dove UniCredit avrebbe raggiunto una quota del 45,2% e sussiste un solo concorrente, la Banca Popolare di Verona, dotata di una quota rilevante, pari al 28,4% del mercato).

Inoltre l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di approfondire se alla partecipazione del 28% detenuta da Unicredito nella Cassa di Risparmio di Trieste corrispondesse una situazione di controllo congiunto di Unicredito, unitamente alla Fondazione CR Trieste, sulla Cassa di Risparmio. In tal caso, infatti, sarebbe stato necessario analizzare anche l'effetto della concentrazione Credito Italiano/Unicredito nella provincia di Trieste, dove sarebbe stata raggiunta una quota di mercato del 54,6% con riferimento alla raccolta bancaria.

Come nel parere relativo alla concentrazione Banco di Sicilia-Sicilcassa-Mediocredito Centrale, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che l'operazione, ove autorizzata, fosse subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a rimuovere il pregiudizio

per la concorrenza nei mercati interessati. Nel caso in esame, è stata in particolare sottolineata l'esigenza che, nell'eventualità di una dismissione di sportelli, la scelta dell'acquirente avvenga tenendo conto della necessità di evitare una eccessiva polarizzazione delle quote di mercato tra un numero molto esiguo di operatori, che potrebbe condurre a un assetto concorrenziale tendenzialmente collusivo.

Nell'avvio dell'istruttoria da parte di Banca d'Italia era stata evidenziata, come elemento di possibile preoccupazione dal punto di vista concorrenziale, la presenza negli organi sociali dei gruppi Credit e Unicredito, di esponenti che ricoprono cariche anche in altre banche concorrenti e operanti sui medesimi mercati rilevanti. Nel parere, osservando che in linea di principio il profilo evidenziato è suscettibile di generare fenomeni di coordinamento anticoncorrenziale, si è tuttavia rilevato che nel caso di specie tale aspetto non risulta di particolare rilievo al fine della valutazione della concentrazione: infatti, esso riguarda in particolare i rapporti tra Credito Italiano e il gruppo Credito Emiliano, e l'operazione di concentrazione esaminata non determina un aumento delle quote di mercato in precedenza detenute dal Credito Italiano nei mercati dei depositi e degli impieghi in cui opera il Gruppo Credito Emiliano. Alla medesima conclusione è giunta anche Banca d'Italia.

Nella sua decisione la Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione subordinatamente alla condizione che Unicredito Italiano ceda entro un anno, in ogni comune delle province di Belluno e Verona in cui a seguito della concentrazione le parti vengono a detenere una quota superiore al 50% sulla raccolta (con l'eccezione dei comuni con un solo sportello), uno sportello a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale. Si tratta di cinque sportelli nella provincia di Belluno e di due sportelli nella provincia di Verona. Per un ulteriore periodo di due anni, UniCredit è tenuta a mantenere invariato il numero complessivo dei propri sportelli nelle province di Belluno e Verona.

Per quanto concerne la provincia di Trieste, Banca d'Italia ha ritenuto che allo stato attuale la partecipazione del 28% detenuta da UniCredit nella Cassa di Risparmio di Trieste, pur determinando una situazione di controllo congiunto in capo all'omonima Fondazione e a UniCredit, non renda quest'ultima impresa in grado di influire sulla politica commerciale e gestionale corrente della Cassa di Risparmio. Su questa base è stato ritenuto che attualmente la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito non sia suscettibile di rafforzare la posizione dominante della Cassa di Risparmio di Trieste sul mercato della raccolta nell'omonima provincia.

**Interventi
dell'Autorità
ai sensi degli
articoli 21 e 22
della legge
n. 287/90**

Segnalazione sulla normativa in materia di fondazioni bancarie

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha segnalato al Parlamento ed al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcuni emendamenti apportati dal Senato al disegno di legge recante delega al Governo per il riordino della disciplina delle fondazioni bancarie che avrebbero potuto determinare ingiustificate distorsioni della concorrenza (A.C. n. 3194-B; A.S. n. 3158). Il disegno di legge nella sua forma originaria intendeva condurre a compimento, attraverso una ridefinizione del ruolo delle fondazioni e un sistema di agevolazioni fiscali, il processo di dismissione del controllo delle imprese bancarie da parte delle fondazioni di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218 e successive modificazioni.

Il primo emendamento oggetto di attenzione da parte dell'Autorità riguardava l'introduzione nel disegno di legge, accanto agli scopi di utilità sociale delle fondazioni, anche del generico fine della «promozione dello sviluppo economico». L'Autorità ha sottolineato come tale emendamento avesse l'effetto di ampliare in modo sostanziale la possibilità per le fondazioni di acquisire partecipazioni anche rilevanti e svolgere direttamente attività d'impresa in settori diversi da quelli di utilità sociale.

Il secondo emendamento riguardava invece le condizioni che avrebbero determinato la perdita dei benefici tributari per le fondazioni che, al termine del periodo transitorio di quattro anni, non avessero dismesso il controllo delle imprese bancarie. Mentre la formulazione originaria del disegno di legge collegava la perdita dei benefici fiscali al mantenimento di una posizione di «controllo diretto o indiretto», l'emendamento limitava i casi di perdita del beneficio fiscale alle sole situazioni in cui fosse stata mantenuta una «partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo e secondo comma, del codice civile» nelle imprese bancarie. Tale soluzione consentiva alle fondazioni di mantenere, senza perdere i benefici fiscali, partecipazioni in imprese bancarie che, per quanto non configurabili come partecipazioni di controllo di diritto ai sensi del codice civile, avrebbero assunto, eventualmente anche per effetto della sottoscrizione di specifici patti parasociali, una rilevanza tale da permettere alle fondazioni stesse di esercitare un'influenza determinante, e dunque un controllo di fatto, sulle imprese bancarie.

L'Autorità ha rilevato che gli emendamenti introdotti dal Senato, consentendo alle fondazioni di detenere il controllo di fatto delle banche partecipate e di esercitare l'attività d'impresa in qualsiasi settore economico, oltre a modificare profondamente la portata della riforma, potevano indurre rilevanti distorsioni dell'assetto concorrenziale. E' stato in particolare sottolineato che le agevolazioni fiscali attribuite alle fondazioni, una volta consentito alle stesse di

permanere quali azionisti di riferimento nelle banche e anche in imprese attive in altri settori, avrebbero potuto avere l'effetto di dare un indebito vantaggio competitivo alle imprese partecipate dalle fondazioni rispetto ai concorrenti.

D'altro canto, tenuto conto della particolare natura delle fondazioni e degli interessi che esse esprimono, l'Autorità ha osservato che partecipazioni di rilievo delle stesse nelle imprese possono condurre a un'elevata rigidità degli assetti proprietari e una sostanziale irresponsabilità della gestione, con un'inevitabile alterazione delle normali dinamiche economiche e concorrenziali nei mercati interessati. Nella segnalazione è stato dunque auspicato che la nozione di controllo utilizzata nel disegno di legge fosse ricondotta ad un'accezione più ampia, quale quella contenuta nell'articolo 23 del Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia. Per i settori diversi da quelli di utilità sociale, al fine di scindere ogni legame d'impresa tra le fondazioni e le società partecipate è stato infine suggerito che le partecipazioni azionarie delle fondazioni siano in ogni caso affidate a gestori professionali.

La Camera dei Deputati, in sede di approvazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461 recante delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, pur senza modificare le norme oggetto dei rilievi dell'Autorità, ha deliberato un ordine del giorno che impegnava il Governo, all'atto dell'emanazione dei decreti legislativi delegati, a considerare i problemi emersi in ordine all'eventuale attività di impresa delle fondazioni.

Segnalazione sulle modalità di pagamento delle spese edilizie ai fini della detrazione IRPEF

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, ai Ministri delle Finanze e dei Lavori pubblici in merito a talune distorsioni della concorrenza derivanti dal decreto ministeriale 18 febbraio 1998, n. 41 e dalla circolare ministeriale 24 febbraio 1998, n. 57/E che subordinavano la possibilità di beneficiare della detrazione dall'IRPEF del 41% delle spese edilizie sostenute dai contribuenti al pagamento di queste ultime mediante bonifico bancario. In particolare, la normativa primaria rinviava a un decreto ministeriale la determinazione delle modalità di attuazione delle previste detrazioni dall'IRPEF, nonché le «procedure di controllo, da effettuare anche mediante l'intervento delle banche, in funzione di contenimento del fenomeno dell'evasione fiscale». La

normativa secondaria indicava il bonifico bancario quale mezzo esclusivo di pagamento, con la previsione della decadenza dai benefici fiscali in caso di modalità differenti di pagamento.

L'Autorità ha rilevato che tale previsione poteva determinare una distorsione della concorrenza in quanto, privilegiando uno strumento di pagamento rispetto ad altri, quali ad esempio il conto corrente postale, attribuiva un ruolo esclusivo agli istituti bancari e limitava la libertà di scelta del consumatore. L'Autorità ha pertanto auspicato la revisione dei suddetti atti normativi, non risultando presenti esigenze di carattere generale che giustificassero le evidenziate limitazioni della concorrenza.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Il processo di riforma della disciplina delle professioni

L'indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali, conclusa dall'Autorità nell'ottobre 1997, aveva posto in evidenza che la regolamentazione vigente in Italia è estremamente estesa rispetto a quella presente nei principali paesi europei e per numerosi aspetti ingiustificatamente restrittiva dell'iniziativa economica e della concorrenza tra professionisti. Nel 1998, in parte anche in seguito alle conclusioni a cui perveniva tale indagine, si è sviluppato un ampio dibattito sulla necessità di avviare una riforma complessiva e organica della disciplina delle libere professioni intellettuali che, nel pieno riconoscimento delle specificità delle attività professionali, dia un maggiore spazio ai principi della concorrenza, come peraltro da tempo auspicato dagli organi comunitari.

Nel corso dell'anno si sono registrate alcune importanti conferme sul piano giurisprudenziale, in ambito sia comunitario che nazionale, del principio secondo il quale l'attività professionale è qualificabile come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza. Tale principio costituisce l'imprescindibile presupposto degli interventi dell'Autorità in materia di servizi professionali che, oltre alla citata indagine conoscitiva, si sono concretizzati in numerose segnalazioni agli organi istituzionali competenti e, in alcuni casi, nell'applicazione del divieto delle intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. In particolare, la Corte di giustizia europea, in una sentenza del 18 giugno 1998 ha ribadito questo punto, qualificando l'attività degli spedizionieri doganali come avente «natura economica» ai fini dell'applicazione delle norme della concorrenza ed ha disatteso l'obiezione avanzata in quella causa dal Governo italiano sulla asserita incompatibilità della natura intellettuale dell'attività svolta dagli spedizionieri