

idonea a determinare un rafforzamento della posizione dominante di Telecom Italia e a creare una strutturale distorsione concorrenziale a danno del principale concorrente, la società Pagine Italia, e dei potenziali nuovi entranti.

Per quanto concerne gli effetti della prospettata concentrazione nel mercato relativo all'attività di vendita di spazi pubblicitari *on-line*, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione fosse suscettibile di determinare il rafforzamento della posizione dominante di Telecom Italia in ragione di una molteplicità di circostanze, tra cui: i) una quota di mercato aggregata elevata (45-55%); ii) la possibilità di operare nell'attività di vendita di spazi pubblicitari attraverso i tre più importanti e visitati Portali in Italia (Virgilio, Tin.it ed Excite); iii) il controllo della principale *directory on-line* esistente (PGOL); iv) l'influenza dell'integrazione verticale fra Telecom Italia e Seat nel determinare le condizioni di accesso dei concorrenti al *database* contenente i dati sugli abbonati al servizio telefonico.

Infine, relativamente alla fornitura di servizi per il commercio elettronico, la concentrazione è stata ritenuta idonea a conferire all'impresa acquirente un consistente vantaggio concorrenziale, imputabile in particolare all'accesso privilegiato di Seat alla banca dati sugli abbonati e ai consolidati rapporti contrattuali con gli inserzionisti pubblicitari sulle Pagine Gialle.

Nel corso del procedimento, Telecom Italia e Seat hanno presentato all'Autorità una serie di impegni volti a rimuovere i problemi emersi in relazione ai possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Gli impegni proposti riguardavano in particolare: i) la cessione da parte di Seat della partecipazione azionaria detenuta in MC-Link, pari al 66% del capitale azionario; ii) la cessione da parte di Telecom Italia del controllo di Excite Italia BV e dell'eventuale residua partecipazione di minoranza, cessione poi realizzata nel marzo 2001; iii) l'impegno delle parti a consentire la commercializzazione di prodotti di telecomunicazione di operatori concorrenti; iv) l'impegno di Telecom Italia alla cessione gratuita *on-line* dell'intero *database* (utenze affari e residenziali, con esclusione di quelle "riservate") a determinate categorie di soggetti, tra cui gli altri operatori in possesso di licenza (OLO) e i fornitori di accesso a Internet (ISP), senza alcun vincolo di utilizzo; v) l'impegno delle parti a mettere a gara la raccolta pubblicitaria per l'elenco ufficiale abbonati a Telecom Italia a partire dal 1° gennaio 2008; vi) infine la nomina, a opera delle parti, di un fiduciario, ovvero di un'istituzione finanziaria indipendente, per lo svolgimento delle attività di verifica in ordine al rispetto degli impegni sopra descritti.

Tali impegni sono stati ritenuti idonei a rimuovere i potenziali effetti anticoncorrenziali derivanti dall'operazione e a limitare il rafforzamento della posizione dominante da parte di Telecom Italia. Inoltre, al fine di ridurre gli effetti derivanti dall'integrazione delle attività svolte dalle due società con particolare riferimento al mercato della distribuzione di prodotti e servizi di telecomunicazione, l'Autorità, in conformità con il parere espresso in proposito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha ritenuto opportuno inte-

grare gli impegni proposti dalle parti con l'imposizione dell'ulteriore misura di mantenere separate le strutture di distribuzione di prodotti e servizi di Telecom Italia e Seat, nonché i relativi marchi, per un periodo di tempo pari a tre anni. L'Autorità ha pertanto autorizzato la concentrazione subordinatamente al pieno rispetto di tutte le condizioni sopra descritte e prescrivendo a Telecom Italia di presentare in proposito due relazioni di ottemperanza, rispettivamente, entro il termine di nove mesi e di diciotto mesi dalla data della delibera.

PARERE SULLE LINEE GUIDA PER L'IMPLEMENTAZIONE DEI SERVIZI DI ACCESSO

Su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere, pubblicato nell'aprile 2000, in merito allo schema di provvedimento "Linee guida per l'implementazione dei servizi di accesso disaggregato a livello di rete locale e disposizioni per la promozione della diffusione di servizi innovativi". In tale parere l'Autorità ha osservato che in Italia il sistema delle telecomunicazioni è sostanzialmente caratterizzato da un monopolio delle reti di accesso al cliente finale, giacché, diversamente da quanto accade in altri paesi comunitari, l'unica infrastruttura che raggiunge capillarmente l'utenza è la rete telefonica commutata di Telecom Italia. Tale rete appare peraltro caratterizzata da un rapporto fra numero di centrali locali e numero di abbonati serviti di valore estremamente elevato, specie se confrontato con la situazione delle infrastrutture di telecomunicazione degli altri principali paesi europei.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto, in via generale, che la misura regolamentare più appropriata per eliminare il perdurare di situazioni monopolistiche in alcuni segmenti di mercato, che possano avere come effetto quello di vanificare un rapido sviluppo dei nascenti processi concorrenziali, sia costituita dall'offerta di servizi di *unbundling* di rete particolarmente articolati, con modalità di fornitura tali da garantire ai nuovi entranti la più ampia possibilità di scelta nella determinazione delle proprie politiche di investimento.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha in primo luogo ritenuto condivisibile, accanto all'imposizione dell'obbligo di fornitura dell'accesso disaggregato alla rete in rame e di co-locazione, la scelta compiuta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di individuare in capo all'operatore notificato come avente notevole forza di mercato anche obblighi di fornitura del servizio cosiddetto di prolungamento dell'accesso per un periodo di tre anni, di servizio di canale numerico nei casi di indisponibilità dell'accesso fisico, nonché di fornitura del servizio di accesso disaggregato alle connessioni realizzate in fibra ottica.

L'Autorità ha inoltre sottolineato la necessità che gli obblighi previsti debbano essere accompagnati da un'attività di attento controllo regolamentare. In relazione alla determinazione delle condizioni economiche di offerta dei

servizi, l'Autorità ha ritenuto di grande importanza il rispetto dei generali principi di trasparenza, orientamento al costo e, in particolare, di non discriminazione, al fine di evitare fenomeni di compressione dei margini dei nuovi entranti da parte dell'operatore dominante.

In relazione alla durata nel tempo degli obblighi previsti, l'Autorità ha rimarcato l'esigenza di effettuare un contemperamento tra il raggiungimento immediato di condizioni concorrenziali nell'offerta dei servizi attraverso misure di *unbundling* di rete e la necessità di assicurare gli adeguati incentivi per investimenti in nuove infrastrutture tali da garantire piena competitività dei mercati nel medio-lungo periodo. Essa ha pertanto suggerito che l'Autorità di regolamentazione individui una data precisa entro cui riconsiderare il mantenimento o la modifica dell'obbligo di offerta a condizioni tecniche ed economiche regolamentate dei servizi previsti di *unbundling*.

Infine, nell'ambito di una più generale valutazione del futuro assetto concorrenziale per l'offerta di servizi a larga banda, l'Autorità ha ritenuto che, laddove l'operatore tradizionale sia già presente con offerte commerciali al pubblico, quali ad esempio quelle relative alla fornitura di servizi in tecnologia x-DSL da parte di Telecom, la sola previsione di un obbligo in capo a tale società di fornitura agli operatori concorrenti di servizi quali quelli di canale virtuale permanente, con condizioni economiche determinate sulla base del prezzo praticato alla propria clientela e depurato dai costi non pertinenti (cosiddetta offerta di servizi all'ingrosso) sia una misura insufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato e concorrenziale dei mercati.

L'Autorità ha ritenuto viceversa necessario che la suddetta misura debba essere contestualmente accompagnata dall'obbligo di fornitura di un servizio di accesso disaggregato che consenta ai nuovi entranti di installare proprie apparecchiature per l'accesso in tecnologia x-DSL a livello periferico di rete. Tale previsione copre l'ipotesi in cui la connessione locale in rame può essere condivisa fra l'operatore dominante, che continua a offrire servizi di fonia, e il nuovo entrante, che può scegliere di limitare la propria offerta ai servizi a larga banda, e consente da un lato, di garantire che le modalità di offerta di servizi a larga banda non siano condizionate, sotto il profilo qualitativo e di diffusione geografica, dalle scelte tecnologiche dell'operatore dominante; dall'altro, di stimolare lo sviluppo di offerte alternative a quella di Telecom Italia per servizi integrati *wholesale* rivolti a soggetti fornitori di servizi agli utenti finali che presentano livelli di integrazione inferiore a quello degli operatori licenziatari.

In conclusione l'Autorità, in conformità peraltro con i più recenti orientamenti comunitari in materia, ha sottolineato la necessità di prevedere esplicitamente e separatamente, nell'ambito dei servizi da ricomprendere nell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia, la presenza di un servizio di utilizzo condiviso del doppino di rame.

PARERE IN MERITO ALLE PROCEDURE PER IL RILASCIO DELLE LICENZE UMTS

Nel maggio 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in merito agli aspetti concorrenziali concernenti le procedure di gara per il rilascio delle licenze individuali per i sistemi di comunicazione mobile di terza generazione (cosiddetto UMTS). L'Autorità, nel condividere la posizione del Governo e del regolatore in ordine all'introduzione dei sistemi mobili di terza generazione, quale importante stimolo per il miglioramento delle condizioni di concorrenza del mercato delle comunicazioni mobili, ha voluto esprimere alcune considerazioni in merito alla procedura di selezione dei licenziatari.

In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare che la gara costituisce un'occasione per procedere verso un'effettiva valorizzazione economica di risorse scarse quali le frequenze radio. L'Autorità ha, pertanto, ribadito che il criterio di valutazione del miglior prezzo appare il più corretto strumento di selezione in termini di non discrezionalità della scelta e di massimizzazione dell'efficienza. In particolare, l'Autorità ha richiamato la disciplina comunitaria e nazionale in materia di procedure di gara, in base alla quale il prezzo della risorsa frequenziale assegnata deve determinarsi al termine di un processo competitivo che si fondi su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti⁴⁴. In tal senso, l'Autorità ha sottolineato che la normativa vigente stabilisce un quadro di riferimento per quanto concerne i criteri di qualificazione o selezione dei concorrenti, lasciando invece alla discrezionalità dei legislatori nazionali la scelta dei criteri di aggiudicazione, sulla base della più generale disciplina in materia di appalti e concessioni. Nell'ambito di tale disciplina sono sanciti due distinti criteri, quello basato unicamente sul prezzo e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove il secondo, oltre al prezzo stesso, comprende anche elementi di qualità, merito tecnico, caratteristiche funzionali, assistenza *et similia*.

L'Autorità ha evidenziato che non sussiste alcuna preclusione affinché la selezione al fine di assegnare le licenze individuali UMTS sia fondata in maniera decisiva sul prezzo, una volta che lo Stato si sia garantito che tutti i candidati ammessi siano dotati dei requisiti qualitativi, tecnici ed economico-finanziari richiesti. In tal senso appare significativo che nel contesto comunitario e internazionale sia stata ampiamente condivisa la scelta di adottare, ai fini dell'assegnazione delle frequenze necessarie allo sviluppo dei sistemi mobili di seconda (GSM o DCS) e di terza generazione (UMTS), procedure competitive e di selezione fondate sul prezzo.

In questo contesto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato diversamente dalla posizione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha sostenuto che la scelta finale dei soggetti assegnatari debba avvenire,

⁴⁴ Cfr. articolo 10, n. 3, della direttiva CE n. 13 del 10 aprile 1997, in GUCE L 117/15 del 7 maggio 1997, e articolo 2, n. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, in Gazzetta Ufficiale n. 221 del 22 settembre 1997.

piuttosto che in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, in funzione del confronto competitivo sul prezzo, in quanto parametro oggettivo e decisivo di selezione, nel rispetto pieno di tutte le norme al riguardo pertinenti. Infatti, una volta soddisfatta l'esigenza di garantire che tutte le offerte dei partecipanti all'aggiudicazione siano in grado di sviluppare il mercato dei servizi di telecomunicazione interessati, assicurando adeguati livelli di servizio e di innovazione all'utenza, la scelta dei licenziatari dovrebbe basarsi unicamente sul criterio del prezzo, che determina una selezione oggettiva e trasparente, tale da garantire la migliore valorizzazione della risorsa frequenziale ed evitare, al contempo, le difficoltà di confronto derivanti dalla considerazione congiunta di elementi di carattere qualitativo e quantitativo.

PARERE SULLE LICENZE INDIVIDUALI PER I SISTEMI DI COMUNICAZIONE MOBILE DI TERZA GENERAZIONE

Nel giugno 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in merito alle procedure per il rilascio delle licenze individuali per i sistemi UMTS e alle misure atte a garantire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato delle comunicazioni mobili. In particolare, in relazione all'introduzione di misure atte a favorire condizioni di effettiva concorrenza nel mercato dei servizi mobili in Italia, l'Autorità ha espresso alcune valutazioni in merito a una serie di specifici aspetti, riguardanti la possibilità di consentire l'ingresso sul mercato di operatori virtuali di rete mobile, la definizione delle condizioni economiche dei servizi di *roaming* sulle reti degli operatori esistenti, l'opportunità di assegnare gli ulteriori blocchi di frequenze già attualmente disponibili ai nuovi entranti e, infine, la necessità dell'introduzione della portabilità del numero.

L'Autorità ha, in primo luogo, rilevato l'opportunità di favorire, in un mercato come quello italiano, già ampiamente sviluppato tanto sotto il profilo infrastrutturale per i servizi mobili di seconda generazione quanto sotto quello della diffusione dei servizi voce, l'ingresso di operatori virtuali di rete mobile (cosiddetto *Mobile Virtual Network Operator*, MVNO), che, pur non disponendo di una propria infrastruttura, offrano servizi al pubblico ottimizzando l'utilizzo delle reti esistenti e contribuendo al miglioramento delle condizioni di offerta e allo sviluppo di nuovi servizi. In tal senso, l'Autorità ha osservato che nel provvedimento potessero essere utilmente inserite disposizioni proconcorrenziali atte a garantire il diritto di accesso di tali operatori alle reti GSM esistenti, nonché, fatto salvo un periodo idoneo al recupero degli investimenti iniziali, alle future infrastrutture per i sistemi UMTS.

In secondo luogo, l'Autorità ha osservato che l'aver posticipato l'assegnazione delle due ulteriori porzioni di bande dello spettro, di ampiezza ciascuna 2x5 MHz, alla seconda metà del 2003 potesse costituire un elemento di incertezza che rischiava di disincentivare la realizzazione di reti atte a offrire servizi innovativi da parte dei nuovi operatori entranti. Pertanto, al fine di garantire a questi ultimi operatori l'effettiva possibilità di introdurre servizi

innovativi, l'Autorità ha espresso l'esigenza di riservare loro, già direttamente in occasione della prima assegnazione, la possibilità di partecipare all'assegnazione di un blocco di frequenze che addizionasse all'iniziale spettro previsto, di 2x10 MHz, anche gli ulteriori blocchi di 2x5 MHz, fino a una banda complessiva di 15 MHz.

In relazione all'introduzione del diritto al *roaming* sulle reti GSM da parte dei soggetti nuovi entranti, l'Autorità ha osservato che tale misura appariva idonea a consentire ai nuovi operatori una immediata presenza nel mercato dei servizi mobili, non appena essi avrebbero raggiunto un livello minimo di copertura tramite le proprie reti. L'Autorità ha, tuttavia, sottolineato che la validità del *roaming* come misura pro-competitiva dipendeva in primo luogo dal prezzo del servizio stesso, evidenziando che per i due principali gestori mobili Tim e Opi, notificati come aventi notevole forza di mercato, vige un principio di orientamento al costo per i servizi offerti. A tale riguardo, l'Autorità ha ritenuto opportuna l'adozione, nella stessa definizione del criterio di orientamento al costo, del riferimento a elementi di costo relativi a servizi equivalenti al *roaming*, quali ad esempio, le chiamate cosiddette *on net*, cioè in partenza e a destinazione di numeri della medesima rete mobile. Nel caso di queste chiamate, infatti, il servizio svolto dal gestore mobile si configura pressoché identico a quello svolto nella prestazione del *roaming*.

Per quanto concerne la durata del diritto di *roaming*, l'Autorità ha osservato che i termini di 30 mesi su tutto il territorio nazionale e di 60 mesi nelle aree non direttamente coperte apparivano troppo estesi, in considerazione della circostanza che la tecnologia UMTS consente una copertura del territorio equivalente a quella ottenibile con il sistema GSM-900 (con particolare riferimento alla numerosità delle celle necessarie a coprire le aree extraurbane) e tenuto conto dell'opportunità che per gli aggiudicatari nuovi entranti sia mantenuto un forte incentivo a realizzare rapidamente reti proprie al fine di poter offrire servizi innovativi. In questo contesto, l'Autorità ha sottolineato che una disposizione che limiti il diritto di *roaming* a condizioni economiche regolamentate al periodo strettamente necessario alla realizzazione di una rete nazionale appare dal punto di vista concorrenziale come lo strumento più idoneo ad incentivare l'effettivo sviluppo di reti basate sul nuovo sistema UMTS e a consentire, di conseguenza, l'innovazione nell'offerta di servizi mobili.

In merito all'introduzione della portabilità del numero sulle reti mobili, l'Autorità ha, infine, ribadito quanto già espresso in occasioni dei precedenti pareri in materia di servizi mobili, in ordine alla necessità di procedere quanto prima all'avvio di tale servizio al fine di stimolare il livello di concorrenza del mercato, in considerazione dell'ampiezza della clientela radiomobile, nonché della rilevanza del vincolo che l'assenza di portabilità del numero determina per categorie crescenti di utenti.

PARERE IN MERITO ALLA MODIFICA DELL'OFFERTA DI INTERCONNESSIONE DI RIFERIMENTO DELLA SOCIETÀ TELECOM ITALIA

Nel settembre 2000, su richiesta dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità ha reso un parere in relazione allo schema di provvedimento riguardante la valutazione e la richiesta di modifica dell'offerta di interconnessione di riferimento di Telecom Italia del luglio 2000.

L'Autorità ha espresso apprezzamento per degli emendamenti proposti nel provvedimento, considerati idonei a rimuovere alcuni dei principali aspetti di discriminazione, non trasparenza ed eccessiva onerosità delle condizioni di interconnessione presentate da Telecom Italia. Si tratta, in particolare, delle disposizioni del provvedimento volte all'inserimento nell'Offerta delle condizioni economiche e tecniche relative al servizio di transito verso numerazioni non geografiche di operatori terzi; alla fornitura dei collegamenti trasmissivi di interconnessione e interfacce di rete a 155 Mbit/s, nonché dei collegamenti trasmissivi in estensione a velocità di 34 e 155 Mbit/s; ai servizi di interconnessione per linee affittate; all'accesso di abbonati Telecom Italia a tutti i numeri non geografici assegnati all'operatore interconnesso. Analogamente, l'Autorità ha ritenuto condivisibili le disposizioni volte a modificare le condizioni economiche per la fornitura dei servizi di preselezione dell'operatore (cosiddetta *carrier preselection*) e di portabilità del numero (cosiddetta *number portability*), nel perseguimento del principio di orientamento al costo e al fine di incentivare l'operatore dominante alla massima efficienza.

Nella segnalazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere alcune specifiche considerazioni volte a promuovere uno sviluppo ancor più efficace di condizioni di interconnessione effettivamente concorrenziali e favorire un corretto funzionamento del mercato. Innanzitutto, l'Autorità ha ribadito la necessità di pervenire, entro un termine stringente, all'individuazione dei criteri per la definizione del costo d'interconnessione sulla base dei costi effettivamente sostenuti, ritenendo peraltro non procrastinabile la fissazione delle scadenze per introdurre una nuova metodologia per la determinazione delle condizioni economiche di interconnessione basata sui costi prospettici incrementali di lungo periodo. L'Autorità ha inoltre sottolineato come il ricorso al criterio della "migliore prassi corrente", con riferimento ai valori rilevati in ambito europeo (cosiddetto *benchmark* europeo), debba costituire una metodologia di carattere transitorio alla quale fare opportunamente riferimento in attesa della verifica del sistema di contabilità dei costi adottato da Telecom Italia, auspicando peraltro l'introduzione di un criterio di determinazione di prezzi di interconnessione basato sulla distanza chilometrica, in quanto più oggettivo rispetto all'architettura di rete di Telecom Italia e quindi idoneo a garantire un maggior orientamento al costo delle tariffe di interconnessione, un più razionale impiego dell'infrastruttura del gestore dominante da parte degli operatori interconnessi e suscettibile di incentivare la nascita di nuove infrastrutture.

Nel perseguimento dell'obiettivo di apertura del mercato locale e in ossequio al principio delle pari opportunità, l'Autorità ha indicato, in generale, la necessità che l'offerta *retail* al pubblico di nuove proposte commerciali, da parte dell'organismo notificato come avente notevole forza di mercato, sia possibile solo a seguito di una corrispondente offerta di servizi di interconnessione *wholesale*. In particolare, l'Autorità ha espresso l'avviso che nell'ambito del provvedimento in oggetto sia previsto l'obbligo di introduzione da parte di Telecom Italia anche di condizioni di interconnessione su base forfettaria (*flat rate*), ovvero indipendenti dalla quantità di traffico interconnesso.

Con riferimento ai servizi forniti tramite numerazioni non geografiche, l'Autorità ha ritenuto condivisibile la disposizione dello schema di provvedimento volta all'esplicitazione nell'Offerta dei corrispettivi richiesti da Telecom Italia per l'accesso di propri abbonati a numerazioni non geografiche di altro operatore, in relazione alle attività di trasporto delle chiamate, fatturazione e copertura del rischio insolvenza laddove sussistenti.

L'Autorità ha, inoltre, ribadito che le condizioni economiche previste da Telecom Italia per il traffico internazionale uscente devono essere applicate in maniera uniforme a tutti gli operatori in relazione ai costi sostenuti dalla stessa società, in conformità al principio in base al quale l'impresa notificata come avente notevole forza di mercato non può applicare condizioni economiche di interconnessione differenziate in relazione ai volumi di traffico.

L'Autorità ha quindi espresso apprezzamento per la disposizione dello schema di provvedimento che ha ribadito l'obbligo di inserimento del servizio di instradamento del traffico internazionale uscente nell'Offerta, ritenendo l'eventuale soppressione dell'obbligo in questione incompatibile con l'attuale livello di concorrenzialità del mercato, caratterizzato dalla persistenza di una posizione dominante di Telecom Italia sia in termini di quota di mercato, sia in termini di presenza di barriere all'entrata da parte degli altri operatori. Analoga soddisfazione è stata espressa con riguardo alla disposizione che impone a Telecom Italia la disaggregazione dell'offerta del servizio di accesso alle stazioni di approdo dei cavi sottomarini rispetto alla fornitura dei cosiddetti circuiti di *backhauling*, ovvero i circuiti dedicati necessari per collegare le suddette stazioni alla rete dell'operatore interconnesso richiedente, da fornirsi alle condizioni commerciali previste per le linee affittate e senza limiti di capacità.

Con riferimento alla riconosciuta possibilità per Telecom Italia di proporre in via sperimentale offerte "a prenotazione", consistenti nella pubblicazione sul sito *web* di un'offerta per il trasporto verso estero caratterizzata da direttrici di traffico, prezzo, volume di traffico minimo e massimo, periodo di validità, livelli di qualità e termini per aderire all'offerta, da aggiudicarsi in base al modello britannico "*first come, first served*", l'Autorità ha ritenuto opportuno formulare le seguenti osservazioni. In primo luogo, tenuto conto del limitato periodo temporale di validità dell'autorizzazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dell'ambito di applicazione circoscritto

alle direttrici di traffico per le quali risulta sussistere un certo grado di concorrenzialità (Unione europea e Nord America), l'Autorità ha sottolineato che l'autorizzazione provvisoria non appare suscettibile di alterare la concorrenza nell'offerta del servizio di trasporto internazionale. In secondo luogo, l'Autorità ha evidenziato che l'offerta "a prenotazione" di Telecom Italia è caratterizzata comunque da una natura sperimentale, è subordinata a modalità di comunicazione preventiva all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ed è sottoposta all'attività di monitoraggio di quest'ultima che ne verificherà la rispondenza ai principi di orientamento al costo, non discriminazione e trasparenza, al fine di garantire lo sviluppo di corretti meccanismi concorrenziali nel mercato del traffico internazionale.

Nell'ambito della segnalazione, l'Autorità ha altresì condiviso la disposizione relativa alla modifica delle condizioni economiche proposte da Telecom Italia per l'apertura di numerazioni non geografiche, basata sull'individuazione dei costi relativi alle specifiche attività necessarie per la configurazione della rete. Tale intervento, oltre a perseguire l'obiettivo che ciascun operatore sopporti i costi per l'adeguamento della propria rete e dei sistemi di fatturazione, risulta in linea con i principi generali in tema di interconnessione e interoperabilità dei servizi.

In merito alla prestazione di *number portability*, avendo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni già previsto l'adozione di una soluzione tecnica che consenta la minimizzazione del costo di instradamento, quale il cosiddetto "*onward routing*", l'Autorità non ha ritenuto opportuno riconoscere l'applicabilità delle più onerose condizioni economiche proposte da Telecom Italia, seppure per un limitato periodo temporale, in quanto in contrasto con l'obiettivo di massima efficienza e minimizzazione dei costi e in pregiudizio dello sviluppo di condizioni concorrenziali nei mercati dei servizi di telecomunicazioni. Infine, l'Autorità ha sottolineato la necessità che nel provvedimento sia fissato il termine entro il quale realizzare la soluzione tecnica basata sull'utilizzo di un *database* centralizzato per l'immediata interrogazione e corretto instradamento delle chiamate verso numeri portati, che consentirebbe di evitare l'attuale aggravio dei costi derivante dall'utilizzo inefficiente di risorse di rete.

SERVIZI POSTALI

Evoluzione della normativa

La disciplina normativa relativa ai servizi postali è stata significativamente innovata di recente con l'emanazione del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio". Il decreto disciplina gli ambiti della liberalizzazione delle attività nel settore postale, defi-

nendo l'ambito del servizio universale, l'estensione della riserva, le modalità di svolgimento dei servizi da parte degli operatori postali privati, l'obbligo della separazione contabile tra servizi riservati e non riservati per il fornitore del servizio universale.

Nella fase di predisposizione di tale decreto l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, che il concreto recepimento dei criteri generali della direttiva, si risolvesse nel contesto italiano in un ampliamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali precedentemente offerti in regime di concorrenza, con un risultato complessivo difforme rispetto a quello voluto dalla direttiva e chiaramente restrittivo degli spazi concorrenziali già limitati esistenti a livello nazionale⁴⁵. Su questi temi è intervenuta anche la Commissione CE, la quale con decisione del 21 dicembre 2000, ha ritenuto che le "norme italiane che disciplinano il settore postale e in particolare l'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999, violano l'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82 del Trattato, nella misura in cui eliminano la concorrenza con riferimento alla fase di recapito a data e ora certa dei servizi di posta elettronica ibrida"⁴⁶.

Secondo la nuova normativa, il servizio universale comprende le prestazioni di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a due chilogrammi, dei pacchi postali fino a 20 chilogrammi e i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati. Tali prestazioni, di qualità determinata, devono essere fornite permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

La fornitura del servizio universale è affidata alla società Poste Italiane per un periodo di quindici anni. Per assicurare il finanziamento del servizio universale vengono riservati a Poste Italiane i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera di peso inferiore a 350 grammi o di prezzo inferiore a 6.000 lire. Rientrano, inoltre, nell'ambito della riserva gli invii di pubblicità diretta per corrispondenza destinati a un numero inferiore a 10.000 persone per campagna pubblicitaria. L'articolo 13 del decreto legislativo n. 261/99 dispone che le tariffe dei servizi riservati siano fissate dall'Autorità di regolamentazione (il Ministero delle Comunicazioni) nella misura massima, così come i prezzi dei servizi non riservati compresi nel servizio universale.

Per quanto concerne i servizi di trasporto di pacchi e colli fino a un peso di 20 chilogrammi, originariamente assoggettati a monopolio, si rileva che questi erano già usciti dall'ambito della riserva a seguito dell'approvazione

45 PARERE SUL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA SUI SERVIZI POSTALI, in Bollettino n. 16/1999.

46 Decisione della Commissione, del 21 dicembre 2000, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 86 del Trattato CE, riguardante la prestazione in Italia di alcuni nuovi servizi postali che garantiscono il recapito a data od ora certe, in GUCE L 63/59 del 3 marzo 2001.

della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", collegata alla legge finanziaria per il 1997. In conformità con la vigente normativa, dovrebbero pertanto essere assicurati una serie di servizi rientranti nella definizione di servizio universale: in regime di monopolio legale tramite Poste Italiane per la parte riservata e in un contesto concorrenziale per la parte esclusa dalla riserva.

Le imprese che vogliono operare nei mercati postali appartenenti all'ambito del servizio universale non riservato, devono ottenere una licenza individuale, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 261/99, per ognuna delle attività che intendono svolgere. I decreti attuativi sono stati emanati solo recentemente e, pertanto, poche imprese sono attualmente in condizione di operare in tali settori.

Le imprese licenziatricie, a differenza di Poste Italiane, devono contribuire al Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, le cui modalità di funzionamento sono state disciplinate dal Regolamento del Ministero delle Comunicazione dell'8 marzo 2001. Considerato che ancora non è noto quale sarà l'entità del contributo effettivamente richiesto ai titolari di licenza individuale, né l'ammontare degli oneri del servizio universale da finanziare, non è possibile allo stato valutare le conseguenze concorrenziali dell'operare del fondo. In ragione della novità normativa e dell'incertezza ancora esistente circa l'onere associato al Fondo di compensazione, di fatto il servizio universale non riservato appare svolto ancora quasi esclusivamente da Poste Italiane.

POSTE ITALIANE-SDA EXPRESS COURIER-BARTOLINI/CONSORZIO LOGISTICA PACCHI

Nel marzo 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in relazione alla costituzione di una società consortile, denominata Consorzio Logistica Pacchi Scpa (CLP), da parte di Poste Italiane Spa, SDA Express Courier, impresa già controllata da Poste Italiane, e Bartolini Spa. L'intesa era stata comunicata ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. La società consortile CLP, il cui capitale sociale risulta detenuto per il 51% da Poste Italiane, il 25% da SDA Express Courier e il restante 24% da Bartolini, ha per oggetto l'esecuzione di attività strumentali di riparazione, trazione, consegna, deposito e custodia sul territorio nazionale dei pacchi di Poste Italiane. In particolare nel contratto tra Poste Italiane e CLP è previsto che Poste, in qualità di fornitore del servizio universale, si avvalga di CLP per lo svolgimento delle attività strumentali di smistamento, instradamento e consegna di pacchi postali. Per lo svolgimento di tali attività strumentali è inoltre previsto che CLP possa far ricorso ai servizi e alla rete delle sue consorziate, SDA Express Courier e Bartolini.

L'Autorità intende valutare se l'accordo, in quanto intercorrente tra il primo operatore del mercato, il quale occupa una posizione di assoluto rilievo in virtù del lungo periodo trascorso in situazione di monopolio legale, e uno dei principali concorrenti su scala nazionale, possa costituire un'intesa restrittiva

della concorrenza. Bartolini rappresenta, infatti, uno dei principali operatori attualmente in grado di porsi in effettiva concorrenza, su scala nazionale, con Poste Italiane sul mercato dei servizi postali pacchi nell'ambito del servizio universale. Tale società ha la struttura per svolgere le attività di instradamento e distribuzione di pacchi su larga scala, come dimostra il fatto che presta tali servizi a favore di Poste Italiane. Inoltre, Bartolini ha un congruo numero di punti di accesso e un *know how* tali da poter svolgere immediatamente e con costi estremamente ridotti anche le attività di raccolta e smistamento.

La struttura distributiva e lo specifico *know how* già acquisiti da Bartolini consentirebbero, dunque, a tale società, in assenza dell'accordo comunicato, di operare direttamente in concorrenza con Poste Italiane nel mercato di riferimento, come peraltro già avviene in diversi mercati contigui (trasporto espresso, corriere tradizionale per pacchi diversi da quelli postali, ecc.). Sulla base di tali considerazioni l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un procedimento istruttorio per valutare gli eventuali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'intesa. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

Servizi assicurativi e fondi pensione

Assetto dei mercati, evoluzione della normativa e interventi dell'Autorità

Nel corso dell'ultimo anno il settore assicurativo, e in particolare quello dell'assicurazione della responsabilità civile auto, è stato interessato da significativi interventi sia di tipo normativo che da parte dell'Autorità, in ragione dell'esito insoddisfacente del processo di liberalizzazione tariffaria. Tale processo era stato avviato per effetto della Direttiva 92/49/CEE⁴⁷, recepita in Italia con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 175, la quale ha per l'appunto liberalizzato le tariffe nel ramo della responsabilità civile auto, nonché le condizioni generali di contratto.

Per quanto riguarda gli effetti della liberalizzazione nel nostro paese era prevedibile che essa generasse gli stessi effetti positivi prodottisi in paesi, quali Francia e Inghilterra, che avevano già proceduto alla deregolamentazione del mercato. In particolare, era lecito attendersi un contenimento dei costi e dei prezzi da parte delle imprese, nonché l'ingresso sul mercato di nuove imprese, soprattutto estere, e una redistribuzione delle quote di mercato.

⁴⁷ Direttiva 92/49/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.

Per converso, così come emerge dalle analisi condotte dall'Autorità, sia nel corso dell'indagine conoscitiva sul ramo RC auto, attualmente in fase di ultimazione, che nel quadro dell'istruttoria sull'intesa coinvolgente numerose imprese attive nel settore, l'esito del processo di liberalizzazione risulta sostanzialmente deludente. In meno di sei anni le tariffe applicate per ciascun profilo tariffario sono in media più che raddoppiate, in un contesto nel quale le imprese si sono mostrate incapaci di contenere i propri costi produttivi. Contestualmente, le quote di mercato delle imprese sono rimaste sostanzialmente stabili, con le uniche variazioni derivanti dai processi di acquisizione e fusione. Da tali dati già emerge con evidenza come a seguito del processo di liberalizzazione non si siano affermate corrette dinamiche concorrenziali nel settore dell'assicurazione RC auto.

Né, poi, in tale mercato la presenza di un numero relativamente elevato di imprese e la proliferazione di profili tariffari possono essere considerati come indicatori di concorrenza, a fronte dell'impossibilità per i consumatori di beneficiare della varietà dell'offerta. Difatti, laddove i consumatori incontrano oggettive difficoltà a confrontare in termini di qualità e di prezzo i prodotti offerti dalle diverse imprese, viene meno la necessaria azione di arbitraggio che consente il perseguimento di equilibri concorrenziali.

Peraltro, è emerso dagli interventi effettuati nel settore dall'Autorità, che le caratteristiche del mercato sono state in larga parte determinate da un deliberato comportamento strategico delle imprese di assicurazione. In un contesto caratterizzato dalla difficoltà per i consumatori di comprendere le clausole contenute nei contratti assicurativi, la proliferazione di profili tariffari, il mancato utilizzo da parte delle imprese dello strumento pubblicitario per promuovere i propri prodotti, nonché la diffusione di forme di distribuzione in esclusiva, che non consente confronti tra i diversi prodotti offerti, rappresentano segnali della precisa volontà delle imprese di evitare il confronto concorrenziale. A ciò si aggiunga che le imprese procedono sistematicamente a estesi scambi di informazione relativi ai prezzi e alle condizioni contrattuali concretamente praticate; ciò oltre a provare le difficoltà esistenti nel confrontare i prodotti delle diverse imprese, dimostra altresì la volontà delle stesse di monitorare il rispetto dell'equilibrio collusivo esistente sul mercato.

L'anomala evoluzione del settore assicurativo, in particolare delle assicurazioni nel comparto dell'auto, è stata anche oggetto di numerosi interventi da parte di Parlamento e Governo. Nel corso degli ultimi due anni il Parlamento ha avviato ben due indagini conoscitive, di cui una condotta dalla Commissione Industria del Senato e l'altra intrapresa su iniziativa della Commissione Finanze della Camera dei Deputati. In data 28 marzo 2000, il Governo ha varato, inoltre, un discusso decreto legge, recante disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche, convertito con modifiche con la legge 26 maggio 2000, n. 137, nel quale sono contenute alcune importanti misure per il settore dell'assicurazione RC auto. La misura più controversa è quella relativa al blocco per un anno delle tariffe applicate dalle sin-

gole imprese; con riferimento a tale misura, il Governo italiano è stato deferito dalla Commissione europea innanzi alla Corte di Giustizia CE per violazione della Terza Direttiva danni, la quale prevede un divieto generale per gli Stati membri di intervenire sui prezzi e sulle condizioni di contratto offerti dalle imprese, a eccezione dei casi di misure generali di contenimento dell'inflazione.

Recentemente, infine, è stata approvata la legge 5 marzo 2001, n. 57, collegata alla legge finanziaria 2000, recante "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati", la quale contiene alcune norme relative alla trasparenza nel settore dell'assicurazione RC auto. In particolare, la legge prevede in sostanza l'obbligo per le imprese di assicurazione di comunicare, con cadenza semestrale, all'Isvap e al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, le tariffe di riferimento adottate per alcuni profili tariffari e per ciascuna provincia italiana. L'iniziativa del Governo, pur condivisibile quanto a obiettivi perseguiti, rischia di avere limitati effetti in considerazione dell'elevato numero di profili tariffari esistenti.

In siffatto contesto, va inquadrato il recente intervento dell'Autorità nel settore dell'assicurazione auto, teso a sanzionare una pratica concordata realizzata da tutte le principali imprese assicurative operanti in Italia, avente a oggetto il rifiuto coordinato di vendere disgiuntamente le polizze di incendio e furto da quella obbligatoria di responsabilità civile, nonché un esteso scambio di informazioni effettuato attraverso una società di consulenza esterna e riguardante dati commerciali sensibili (RC AUTO). Al 31 marzo 2001 è inoltre in corso un'istruttoria in merito a un accordo di distribuzione di polizze assicurative del ramo vita attraverso il canale bancario (ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA).

RC AUTO

Nel luglio 2000 l'Autorità ha concluso una complessa istruttoria nel settore assicurativo, avviata a seguito dei risultati di un'indagine condotta dal Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza, in relazione alle concrete modalità di assunzione delle polizze nel settore dell'assicurazione auto. L'indagine della Guardia di Finanza, realizzata su un campione di 90 agenzie rappresentative dei primi 15 gruppi assicurativi nei rami rilevanti, aveva fatto emergere una omogeneità di comportamento delle imprese soprattutto nel rifiutare l'assunzione del rischio incendio e furto separatamente da quello relativo alla responsabilità civile. Il procedimento è stato successivamente esteso, sulla base di altre evidenze documentali, con riferimento all'attività di scambio di informazioni realizzata da numerose imprese di assicurazione tramite la società di consulenza R.C. Log Srl. Emergeva così che, all'indomani della liberalizzazione tariffaria nel ramo RC auto le imprese assicuratrici avevano escogitato sofisticati artifici per realizzare l'obiettivo di un capillare scambio di dettagliate informazioni in grado di alterare significativamente il gioco concorrenziale, anche in relazione alla determinazione dei prezzi.

La valutazione di tali condotte è stata effettuata prendendo a riferimento due mercati rilevanti: quello dell'assicurazione per la responsabilità civile automobilistica e quello dell'assicurazione contro i rischi auto diversi dalla responsabilità civile, con particolare riferimento a furto e incendio. Dal punto di vista geografico entrambi i mercati sono stati definiti come nazionali, giacché i comportamenti valutati erano direttamente posti in essere dalle imprese fornitrici di polizze di assicurazione e influenzavano l'intero mercato nazionale.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione, nel corso dell'istruttoria è emerso un parallelismo assoluto di comportamenti tra le imprese di assicurazione interessate da una peculiare quanto ingegnosa fattispecie di *tie-in*: essa consisteva nella riscontrata pratica di generalizzati rifiuti a contrarre polizze per la copertura dei rischi incendio e furto di autovetture anche nuove, qualora il richiedente non avesse già stipulato, o contestualmente stipulasse, presso la stessa compagnia la polizza per la responsabilità civile. Dall'evidenza raccolta nel procedimento è stato infatti possibile accertare l'assenza di motivazioni plausibili di prudenza assicurativa che potesse giustificare il parallelismo di comportamento tra le compagnie di assicurazione, diverse dalla concertazione. Al riguardo, l'Autorità ha considerato le seguenti circostanze: i) i due tipi di rischi assicurati, sebbene riferiti allo stesso bene, sono fondamentalmente diversi e statisticamente indipendenti; ii) le caratteristiche dell'assicurato rilevanti per la valutazione del rischio di responsabilità civile (per esempio l'età, la professione, il sesso, l'anzianità di guida, ecc.) non esercitano alcuna influenza con riferimento alla valutazione del rischio incendio o furto; sicché, l'esposizione al rischio che l'auto sia trafugata o subisca un incendio prescinde dalla cautela dell'assicurato nella guida dell'autoveicolo o dalla probabilità che provochi incidenti; iii) le due assicurazioni sono sottoposte a normative profondamente diverse (solo la responsabilità civile è obbligatoria) e i prezzi sono determinati con criteri distinti; iv) i due prodotti possono essere venduti separatamente, come mostra, tra l'altro, la pratica di alcune case automobilistiche che offrono la polizza incendio e furto agli acquirenti di un'autovettura. Né può escludersi che l'interesse del consumatore alla stipula della polizza incendio e furto possa nascere in un momento successivo rispetto a quello della sottoscrizione della polizza sulla responsabilità civile. Su tali presupposti, l'Autorità ha ritenuto che il grado di complementarità della domanda dei due prodotti fosse molto limitato e comunque tale da non giustificare l'imposizione alla clientela di un obbligo di acquisto congiunto delle polizze incendio e furto.

L'Autorità ha, inoltre, escluso che l'abbinamento dei due tipi di polizza fosse finalizzato a evitare comportamenti fraudolenti, secondo le compagnie assai diffusi successivamente alla stipula di un'assicurazione contro il furto e l'incendio. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che le imprese avrebbero potuto facilmente cautelarsi da frodi tramite l'adozione di strumenti meno restrittivi della concorrenza, quali, ad esempio, accertamenti fattuali di non particolare onerosità (libretto di circolazione, certificato di proprietà, verifica dell'esi-

stenza dell'autovettura, ecc.). Sulla base di tali evidenze, l'Autorità ha concluso che l'unica finalità dell'abbinamento fosse quella di isolare dalla concorrenza il mercato delle polizze per la copertura di rischi auto diversi dalla responsabilità civile, per tenere in tal modo elevati i prezzi di tali polizze in un settore particolarmente profittevole, rendendolo così tributario del ramo RC auto, in virtù di tale artificioso abbinamento. In un mercato effettivamente concorrenziale, le imprese non avrebbero avuto convenienza a rifiutare la prestazione di un prodotto particolarmente profittevole, senza la certezza, per ciascuna di esse, circa l'uniforme comportamento da parte dei suoi concorrenti; altrimenti, nessuna compagnia avrebbe adottato la strategia "suicida" di rifiutare la stipula di una polizza particolarmente profittevole, restando, al contempo, obbligata per legge a stipulare, sia pure con altri assicurandi, una polizza per la quale invece si profila, siccome si sostiene, la certezza statistica della perdita. Risulta così evidente che il rifiuto di contrarre la sola polizza incendio e furto è un comportamento che risulta conveniente soltanto nel quadro di certezze scaturenti dalla vincolatività per tutte le imprese dell'intesa collusiva.

Quanto alle condotte relative allo scambio di informazioni, gli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria hanno dimostrato che i comportamenti delle imprese di assicurazione, realizzati attraverso i servizi della società RC Log, costituivano una complessa intesa orizzontale finalizzata allo scambio di informazioni sensibili di natura commerciale. L'intesa si era realizzata attraverso un unico circuito informativo fondato sul principio della reciprocità. Per il funzionamento del meccanismo le imprese avevano intrattenuto contatti diretti e indiretti, volti a definire le linee della collaborazione e, in alcuni casi, a selezionare anche le imprese ammesse allo scambio.

Nella sua valutazione, l'Autorità ha in primo luogo constatato l'inapplicabilità alle condotte considerate del Regolamento comunitario n. 3932/92⁴⁸ relativo all'esenzione dal divieto di intese restrittive, ai sensi dell'articolo 81.3 del Trattato, di quegli accordi tra imprese di assicurazione concorrenti aventi quale scopo la raccolta in comune di statistiche necessarie per la corretta stima del rischio da assicurare. Tale Regolamento prevede infatti l'esenzione nell'ipotesi in cui la collaborazione riguardi la sola raccolta di un numero sufficiente di informazioni statistiche, in forma anonima e aggregata, finalizzata esclusivamente alla elaborazione del premio puro, senza comprendere voci ulteriori ed estranee al rischio da assicurare (vale a dire carichi di sicurezza, redditi derivanti da riserve, spese amministrative e commerciali, ecc.). Sicché non rientrano nel suo campo di applicazione gli scambi di informazioni afferenti le variabili che influenzano il livello dei premi da applicarsi ai contraenti.

⁴⁸ Regolamento (CEE) n. 3932/92 della Commissione, del 21 dicembre 1992, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni, in GUCE L 398/7 del 31 dicembre 1992.