

Le informazioni scambiate dalle imprese di assicurazione mediante RC Log riguardavano, tra l'altro, proprio i dati (premi commerciali) che il citato Regolamento ha esplicitamente voluto sottrarre all'esenzione. Ciò posto, l'Autorità ha ritenuto che il meccanismo posto in essere dalle parti costituisse un sistema istituzionalizzato di scambio di dati sensibili (tariffe, sconti, modalità di assunzione, condizioni contrattuali, incassi, sinistri, previsioni sull'evoluzione del mercato e costi di gestione) volto a facilitare le previsioni circa il comportamento dei concorrenti, con la conseguenza di creare un'artificiosa trasparenza nel mercato.

Le parti hanno eccepito in proposito che tale scambio di informazioni sarebbe lecito, in ragione della natura pubblica dei dati raccolti dalle imprese attraverso la società RC Log. Al contrario, l'Autorità ha osservato che la trasparenza del mercato assicurativo dal lato dell'offerta raggiunta attraverso la raccolta e lo scambio anche di dati pubblici è suscettibile di generare effetti distorsivi della concorrenza. Peraltro, proprio la circostanza, evidenziata dalle parti, secondo cui le imprese avrebbero potuto autonomamente procurarsi tali informazioni, ma solo attraverso una procedura più complicata, onerosa e che avrebbe richiesto molto più tempo, è stata considerata una conferma del fatto che in un mercato non oligopolistico, quale quello dell'assicurazione auto, la creazione di un unico circuito informativo risulta essenziale per il raggiungimento di un equilibrio collusivo e, perciò, contraria ai principi e alle norme posti a tutela della concorrenza.

In tal modo, mentre al consumatore risultava concretamente impraticabile un tempestivo confronto tra i premi praticati da tutte le compagnie, era invece dato a ciascuna di esse di ricevere sistematicamente e in tempo reale, tramite le elaborazioni della società di consulenza, un completo set di informazioni circa tutte le variabili strategiche relative all'evoluzione dei premi praticati dalla concorrenza; sicché ciascuna era informata sulle tariffe, gli sconti, le modalità di assunzione, le condizioni contrattuali, gli incassi e i sinistri delle concorrenti. L'informazione si estendeva anche alle previsioni di ciascuna impresa in ordine all'evoluzione futura delle variabili chiave per la costruzione delle tariffe: ciò in proiezione anche prospettica, sì da costituire efficace strumento per verificare la reazione delle imprese concorrenti alle proprie iniziative incrementative delle tariffe, conseguendo, così, la certezza per programmare, dopo il necessario periodo di riallineamento, un'ulteriore iniziativa incrementativa. Si è pertanto verificata l'accentuata presenza anche con cadenza trimestrale degli incrementi delle tariffe, senza che ciò abbia inciso significativamente sulle rispettive posizioni di mercato. Tali incrementi infrannuali, peraltro, contrastano la prassi assicurativa prevalente in tutti gli altri rami, per i quali le rilevazioni statistiche sono calcolate su base annuale. Dell'illiceità di tale esteso coordinamento, che riduceva significativamente l'incertezza sul loro reciproco comportamento, le imprese erano ben consapevoli, atteso che il loro nominativo era criptato da RC Log, ma decifrabile soltanto dalle compagnie, taluna delle quali ha anche tentato di occultare la propria partecipazione agli Osservatori gestiti da RC Log.

Sulla base di queste argomentazioni, l'Autorità ha ritenuto che lo scambio di informazioni tra imprese di assicurazione, realizzato attraverso la società di consulenza RC Log, configurasse una fattispecie lesiva della concorrenza, consistente nella eliminazione dell'incertezza circa il comportamento dei concorrenti nei mercati dell'assicurazione auto e nella conseguente omogenizzazione delle condotte commerciali delle imprese, che permetteva loro di determinare premi commerciali più elevati rispetto a quelli che si sarebbero registrati in un mercato concorrenziale.

L'intesa realizzata tramite RC Log è stata ritenuta una infrazione particolarmente grave avendo coinvolto, seppure con intensità diversa, un numero molto elevato di imprese e tale dunque da attenuare sensibilmente il grado di concorrenza nei mercati interessati, come rilevabile dalla stabilità delle quote di mercato e dai crescenti tassi di incremento dei prezzi, soprattutto nel periodo più recente, ben superiori alla media europea. Su tali presupposti, l'Autorità ha irrogato una rilevante sanzione alle imprese parti dell'intesa, modulandone l'entità tra l'1% e il 3,8% del fatturato delle imprese nei mercati interessati, a seconda delle diverse responsabilità, pari complessivamente a quasi 700 miliardi di lire.

ASSICURAZIONI GENERALI-CARDINE BANCA

Nel febbraio 2001 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle imprese Assicurazioni Generali Spa, Adriavita Spa e Cardine Banca Spa in relazione a un accordo di bancassicurazione comunicato all'Autorità ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. L'accordo ha a oggetto la distribuzione delle polizze vita di Adriavita, società controllata da Generali e in cui Cardine Banca detiene una partecipazione di minoranza, mediante la rete di sportelli della stessa Cardine Banca. L'Autorità ha avviato l'istruttoria al fine di verificare se l'intesa in esame sia suscettibile di contribuire in modo significativo all'effetto di chiusura del mercato in numerose province, localizzate prevalentemente nel Nord-est d'Italia, dove il settore dell'assicurazione vita, in particolare sotto il profilo distributivo, presenta da tempo significative problematiche concorrenziali. A tal riguardo, infatti, già nel 1997 l'Autorità aveva ritenuto che un altro accordo di bancassicurazione stipulato tra Generali e Unicredito fosse suscettibile di generare un effetto di chiusura del mercato della distribuzione delle polizze assicurative ramo vita⁴⁹. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

Servizi finanziari

CARTE DI CREDITO

Nella sua adunanza del 7 febbraio 2001 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria in merito a una presunta intesa tra le società Servizi

⁴⁹ Cfr. Decisione ASSICURAZIONI GENERALI-UNICREDITO, in Bollettino n. 22/1997.

Interbancari Spa, American Express Service Europe Ltd e The Diners Club Europe Spa nell'attività di convenzionamento ed emissione delle carte di credito. Nella medesima data anche la Banca d'Italia ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Servizi Interbancari Spa, Deutsche Bank Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Findomestic Banca Spa e Cariplo (Gruppo Intesa) al fine di verificare eventuali comportamenti lesivi della concorrenza consistenti nella fissazione di condizioni uniformi per l'emissione e il convenzionamento delle carte di pagamento bancarie.

L'Autorità ha avviato il proprio procedimento in seguito alle denunce di alcune associazioni di consumatori, delle federazioni dei gestori delle stazioni di rifornimento del carburante e di un privato che segnalavano l'imposizione di commissioni omogenee da parte delle tre società che gestiscono le carte di credito. In particolare, le segnalazioni si riferiscono alla commissione di 1.500 lire, a carico dei titolari delle carte di credito, per le operazioni di pagamento effettuate presso gli impianti di distribuzione del carburante e alla commissione, pari allo 0,50%, a carico dei gestori degli impianti di distribuzione del carburante, per le singole operazioni di pagamento effettuate con carta di credito.

Il procedimento istruttorio è pertanto volto a verificare l'eventualità che tale parallelismo di comportamenti sussista e che possa essere ricondotto a un accordo o a una pratica concordata in violazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto un procedimento istruttorio in relazione a una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza tra medici nei rapporti con gli enti di assistenza sanitaria integrativa (ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI) e ha avviato due istruttorie per valutare possibili intese restrittive della concorrenza nella vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie e nell'ambito delle prestazioni professionali di architetti e ingegneri (SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI; FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO). Sono stati inoltre effettuati due interventi di segnalazione in relazione a disposizioni normative tali da restringere la concorrenza nel settore delle attività professionali (PARERE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA; SEGNALE SULLA TARIFFE PER LA PRESTAZIONE DEI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA).

ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, di trentasette Ordini Provinciali dei Medici Chirurghi e Odontoiatri e delle sezioni provinciali di Trento dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani e dell'Associazione

Italiana Odontoiatri. Il procedimento era stato avviato al fine di verificare la compatibilità con le norme di concorrenza di due delibere adottate dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, rispettivamente nel 1985 e nel 1997, successivamente recepite dagli Ordini Provinciali coinvolti. Tali delibere disciplinavano le condizioni alle quali i medici avrebbero dovuto stipulare convenzioni con gli enti mutualistici. Il procedimento è stato avviato, inoltre, anche nei confronti di due decisioni delle assemblee delle sezioni di Trento dell'Associazione Italiana Odontoiatri (decisione del 3 maggio 1999) e dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani (decisione del 19 aprile 1999) volte a fissare la misura dello sconto che i professionisti iscritti avrebbero potuto applicare agli assistiti di una mutua locale.

Più specificamente, le delibere della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri fissavano i requisiti che gli enti di assistenza sanitaria integrativa avrebbero dovuto soddisfare affinché i singoli professionisti potessero aderire ai programmi da essi offerti. Secondo i criteri della delibera del 1985, i medici avrebbero dovuto prestare i propri servizi solo agli iscritti a quegli enti di assistenza sanitaria integrativa che accettassero di: i) privilegiare i rapporti economici diretti tra medici e pazienti; ii) aderire al principio degli elenchi aperti, secondo il quale gli enti si impegnavano a convenzionare tutti i professionisti che ne facessero richiesta; iii) rispettare la misura dei compensi predeterminata dall'Ordine; iv) nonché rimettere all'Ordine la scelta dei professionisti da convenzionare. Successivamente, nella delibera del 1997 venivano confermati i primi due criteri; gli altri due requisiti risultavano, invece, parzialmente attenuati, prevedendo che gli enti avrebbero potuto effettuare verifiche qualitative delle prestazioni esclusivamente con la partecipazione dell'Ordine e che essi erano tenuti a rispettare la libertà di scelta del medico da parte degli assistiti. Successivamente, la Federazione Nazionale ha adottato un'ulteriore delibera modificativa delle precedenti, nella quale, pur rimuovendo formalmente il sistema degli elenchi aperti, veniva ribadito l'obbligo per le mutue di consultare l'Ordine sui requisiti qualitativi dei medici da convenzionare, nonché di stipulare convenzioni con tutti i medici segnalati dagli assistiti.

L'Autorità ha ritenuto che tali delibere mirassero a restringere la concorrenza tra medici nei rapporti con gli enti di assistenza sanitaria integrativa. Il risultato perseguito, infatti, era quello di neutralizzare la pressione concorrenziale sui professionisti esercitata dall'intervento degli enti di assistenza sanitaria sui mercati dell'acquisto delle prestazioni mediche e odontoiatriche. In proposito, l'Autorità ha ritenuto che attraverso tali delibere si impedisse agli enti mutualistici di effettuare una selezione qualitativa e quantitativa dei medici che aderivano alle convenzioni. Fino al 1997, inoltre, gli Ordini predeterminavano gli onorari che i professionisti erano tenuti ad applicare per le prestazioni rese in regime di convenzione con gli enti di mutualità integrativa. In sostanza, l'oggetto ed effetto delle delibere in questione era quello di restringere ingiustificatamente le possibilità di scelta degli enti mutualistici, eliminando ogni possibile concorrenza tra

medici nella differenziazione qualitativa delle prestazioni fornite e, per lo meno fino al 1997, nei prezzi applicati. Quanto alla delibera adottata nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che questa non modificasse sostanzialmente quelle precedenti, impedendo in particolare alle mutue di controllare quantità e qualità dei medici da convenzionare. L'obbligo, infatti, di convenzionare tutti i medici richiesti dai pazienti avrebbe comunque impedito alle mutue di esercitare il potere contrattuale derivante dalla circostanza di operare quali acquirenti collettivi.

L'Autorità ha poi accertato che le delibere della Federazione Nazionale del 1985 e 1997 avevano ristretto in maniera consistente la concorrenza in ciascuno dei mercati locali dei servizi medici e dei servizi odontoiatrici italiani, in quanto idonee a incidere sui comportamenti della totalità dei professionisti sanitari ivi operanti. Quanto alle condotte degli Ordini provinciali, queste hanno reso esecutivo a livello locale il contenuto delle delibere adottate a livello nazionale dalla Federazione Nazionale. Anche tali intese sono state ritenute consistenti, in virtù della loro influenza sul comportamento di tutti gli iscritti agli albi locali.

In relazione, infine, alle condotte delle sezioni provinciali di Trento dell'Associazione Nazionale Dentisti Italiani e dell'Associazione Italiana Odontoiatri, l'Autorità ha accertato che queste avevano stabilito il livello massimo degli sconti applicabile dai professionisti associati agli iscritti a un ente mutualistico, conseguendo il risultato di neutralizzare i meccanismi concorrenziali nella scelta dei professionisti da inserire nelle liste degli enti mutualistici.

Tra le restrizioni della concorrenza accertate, l'Autorità ha ritenuto che solo l'intesa ascrivibile alla Federazione Nazionale risultasse di particolare gravità, in ragione della sua natura e dei suoi effetti. Infatti, le delibere della Federazione Nazionale hanno prodotto un impatto di massima ampiezza su tutto il territorio nazionale, esercitando una indubbia influenza sulle decisioni dei singoli Ordini provinciali. Per quanto concerne la durata dell'infrazione realizzata, essa si è protratta per un periodo di tempo particolarmente lungo. L'Autorità ha pertanto comminato alla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri una sanzione di 123 milioni di lire, pari all'1,5% delle entrate contributive percepite dalla Federazione.

SELEA-ORDINE DEI FARMACISTI

Nel luglio del 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nell'ambito della vendita di prodotti parafarmaceutici attraverso il canale delle farmacie da parte della Federazione Nazionale degli Ordini dei Farmacisti, di alcuni Ordini provinciali dei farmacisti, nonché della Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani-Federfarma, e di alcune Associazioni provinciali dei titolari di farmacia.

Il procedimento concerne, in primo luogo, il “Codice deontologico del farmacista” e il “Regolamento della pubblicità della farmacia”, approvati dalla Federazione Nazionale dell’Ordine dei Farmacisti nel 1996 e, in particolare, alcune disposizioni, volte a limitare l’autonomia dei farmacisti nell’effettuare attività promozionali relativamente sia all’attività della farmacia sia alla vendita dei prodotti per i quali non sussistono vincoli legislativi alla pubblicità. Il Codice deontologico sembra, inoltre, suscettibile di restringere la concorrenza sui prezzi praticati dalle farmacie per prodotti non soggetti a regolamentazione.

Il procedimento riguarda, altresì, la promozione da parte di Federfarma e di alcune Associazioni provinciali dei titolari di farmacia di politiche coordinate dei prezzi presso i propri iscritti. In particolare, sarebbero configurabili come intese restrittive della concorrenza le indicazioni fornite da Federfarma finalizzate a uniformare il livello di rivendita dei prezzi dei prodotti parafarmaceutici, nonché la predisposizione da parte di alcune Associazioni di listini prezzo a livello provinciale.

Costituiscono, infine, oggetto del procedimento istruttorio le circolari con le quali alcuni Ordini e Associazioni provinciali dei titolari di farmacia hanno vietato agli iscritti l’applicazione di sconti sui prodotti parafarmaceutici. Al 31 marzo 2001 l’istruttoria è in corso.

FEDERAZIONI REGIONALI ORDINI ARCHITETTI E INGEGNERI DEL VENETO

Nel gennaio 2001 l’Autorità ha avviato un’istruttoria nei confronti delle Federazioni Regionali degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto, nonché nei confronti di alcuni Ordini Provinciali degli Ingegneri e Architetti del Veneto e del Consiglio Nazionale degli Architetti, al fine di verificare se alcuni atti e delibere di tali soggetti configurino intese restrittive della concorrenza. In particolare, la normativa vigente prevede l’inderogabilità della tariffa minima per le prestazioni professionali di ingegneri e architetti, salvo che per gli onorari per servizi di progettazione in tutto o in parte a carico della Pubblica Amministrazione, per i quali è possibile praticare una riduzione tariffaria del 20%. La giunta regionale del Veneto ha stabilito, con una delibera del 1991, una dettagliata graduazione della riduzione massima consentita del 20% in funzione delle caratteristiche dell’incarico. Il procedimento istruttorio concerne, in primo luogo, una delibera adottata nel 1995 dalle Federazioni Regionali degli Ordini Ingegneri e Architetti del Veneto, volta ad attribuire cogenza alla delibera della giunta regionale in relazione alla generalità delle prestazioni rese da architetti e ingegneri. Costituiscono, inoltre, oggetto dell’istruttoria gli atti con i quali alcuni Ordini Provinciali degli Ingegneri e degli Architetti del Veneto hanno diffidato i propri iscritti dal praticare riduzioni tariffarie inferiori ai limiti individuati, nonché gli atti con i quali il Consiglio Nazionale degli Architetti ha fatto proprie tali diffide, rendendole note a livello nazionale.

L'istruttoria è volta a verificare se le delibere in oggetto siano idonee a restringere la concorrenza di prezzo tra gli architetti e gli ingegneri iscritti agli albi, vincolandoli ad adottare comportamenti di prezzo meno favorevoli all'acquirente rispetto a quanto stabilito dalla normativa vigente. Al 31 marzo 2001 l'istruttoria è in corso.

PARERE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA

Nel giugno 2000 l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla disciplina dei "Centri Autorizzati di Assistenza Agricola-CAA" (CAA), contenuta nello schema di decreto legislativo avente a oggetto "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo n. 165 del 27 maggio 1999, recante soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)". In particolare, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione sulla norma che prevedeva l'istituzione dei CAA da parte delle organizzazioni professionali di categoria, ai quali venivano demandate funzioni di assistenza agli associati unitamente a rilevanti compiti di controllo della regolarità formale delle domande di ammissione ai finanziamenti comunitari, nazionali e regionali per l'agricoltura.

L'Autorità, pur ritenendo condivisibile la delega di alcune delle funzioni proprie della Pubblica Amministrazione a soggetti privati particolarmente qualificati e identificati sulla base di requisiti tecnico-professionali, ha sottolineato l'esigenza di apportare alcuni correttivi in relazione ai criteri di individuazione dei soggetti legittimati a costituire un CAA e alle funzioni loro attribuite. Al riguardo, la circostanza che unicamente le organizzazioni professionali di categoria presenti nel Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro e istituite da almeno dieci anni sarebbero state autorizzate a costituire un CAA avrebbe potuto determinare una restrizione della concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza alle imprese agricole. Parimenti restrittiva risultava l'attribuzione ai CAA delle funzioni di assistenza nella compilazione delle domande di ammissione ai finanziamenti, in quanto le imprese agricole, per economie di tempo e di costi, si sarebbero rivolte a un unico soggetto per ottenere sia i servizi di assistenza che di controllo delle domande.

L'Autorità ha dunque auspicato, per l'individuazione dei soggetti ammessi a costituire un CAA, il ricorso a criteri oggettivi e non meramente soggettivi, idonei a garantire una selezione basata su criteri di efficienza. Accogliendo le osservazioni formulate dall'Autorità, il Consiglio dei Ministri ha modificato il testo definitivo della normativa nel senso prospettato.

SEGNALAZIONE SULLE TARIFFE PER LA PRESTAZIONE DEI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA

Nel luglio 2000 l'Autorità ha sollecitato, con una segnalazione trasmessa ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno, la revisione della circolare del Ministero dell'Interno del 6 novembre 1999 relativa all'approvazione da parte dei Prefetti delle tariffe per le prestazioni dei servizi di vigilanza privata. La circolare delinea, in particolare, un sistema di controllo dei prezzi praticati dagli istituti di vigilanza privata caratterizzato dall'individuazione, da parte dei Prefetti, di livelli tariffari per i diversi servizi di vigilanza che presuntivamente consentono la copertura dei costi sostenuti per ottemperare ai diversi obblighi di legge, nonché di fasce di oscillazione all'interno delle quali ogni operatore può determinare i propri prezzi. Una volta definiti tali parametri, i Prefetti verificano che le tariffe praticate da tutti gli operatori della corrispondente provincia rientrino nella forcella di oscillazione prevista. Gli istituti di vigilanza sono, pertanto, tenuti ad allineare i propri prezzi, onde evitare l'avvio di istruttorie che possono concludersi con il diniego o il mancato rinnovo della licenza.

L'intervento di segnalazione fa seguito a un precedente parere, espresso dall'Autorità nell'agosto 1999 ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito a una versione preliminare della circolare, ove si evidenziava come la previsione di una "tariffa di legalità" eliminava la concorrenza tra le imprese di vigilanza privata delle varie Province nella fissazione dei propri prezzi, facendo venire meno qualsiasi incentivo concorrenziale. Il parere si concludeva sottolineando l'esigenza di precisare il carattere temporaneo del sistema basato sulle tariffe di legalità in attesa di adottare misure di riorganizzazione dei controlli sugli istituti di vigilanza. Il testo definitivo della circolare è rimasto sostanzialmente immutato, a eccezione di alcuni aspetti, quali un ampliamento per alcuni servizi della forcella di oscillazione della tariffa di legalità consentita.

L'Autorità, con la segnalazione del luglio 2000, ha ritenuto necessario porre nuovamente in evidenza le distorsioni della concorrenza derivanti dall'applicazione della circolare del Ministero dell'Interno, anche alla luce delle numerose richieste di intervento ricevute volte a denunciare innalzamenti dei prezzi. In particolare, pur riconoscendo le esigenze di sicurezza e di ordine pubblico che giustificano l'esercizio di un'attività di controllo preventivo sugli istituti di vigilanza, l'Autorità ha osservato che il rispetto delle tariffe di legalità e delle relative bande di oscillazione non appare idoneo a garantire l'assolvimento automatico degli obblighi di legge. Al fine di evitare il cristallizzarsi di ingiustificate restrizioni della concorrenza tra istituti di vigilanza privata, l'Autorità ha dunque ribadito la necessità di prevedere una limitazione temporale del sistema delle tariffe di legalità, circoscrivendolo al periodo strettamente necessario alla predisposizione e attivazione di più efficaci strumenti di controllo sul rispetto da parte degli istituti di vigilanza degli obblighi di legge.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

Radiodiffusione

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE nel mercato della televisione a pagamento (STREAM-TELEPIÙ). L'Autorità ha inoltre autorizzato una concentrazione condizionatamente all'adozione di alcune misure correttive (SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS).

STREAM-TELEPIÙ

Nel giugno 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nel marzo 1999 a seguito di una denuncia presentata dalla società Stream Spa in merito a presunti abusi di posizione dominante posti in essere nei suoi confronti dalla società Telepiù Spa. Stream e Telepiù operano entrambe in Italia quali emittenti televisive a pagamento.

L'Autorità ha avviato il procedimento in applicazione dell'articolo 82 (ex 86) del Trattato CE, in ragione della rilevanza del mercato italiano della televisione a pagamento nel quadro del mercato comune, nonché dell'idoneità dei comportamenti contestati a Telepiù a incidere sugli scambi intracomunitari, nel senso di rendere più difficile e oneroso l'ingresso di altri operatori, anche di altri Stati membri, nello stesso mercato.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha anzitutto accertato l'esistenza di una posizione dominante di Telepiù nel mercato italiano della televisione a pagamento, in ragione, tra l'altro, della significativa quota di mercato detenuta dall'impresa (la totalità del mercato fino a tutto il 1997, il 93% a fine 1998 e l'82% a fine settembre 1999 in termini di abbonati), della asimmetria in suo favore delle condizioni di accesso ai diritti televisivi cinematografici e sportivi, e della sostanziale indipendenza rispetto ai comportamenti degli operatori concorrenti, dei clienti e dei fornitori. In proposito, conformemente alla prassi comunitaria in materia, l'Autorità ha ritenuto che il settore della televisione a pagamento costituisse un mercato distinto dalla televisione in chiaro, in considerazione delle peculiari caratteristiche della domanda e dell'offerta (relazioni tra emittenti televisive e telespettatori abbonati), diverse da quelle riscontrabili nella televisione di libero accesso, dove la relazione si instaura tra emittenti e imprese che acquistano spazi pubblicitari.

Quanto alle condotte oggetto di valutazione, l'Autorità ha ritenuto che Telepiù avesse violato l'articolo 82 del Trattato CE, in primo luogo stipulando dei contratti di lunga durata (per periodi di tempo superiori a tre anni) per lo sfruttamento in esclusiva dei diritti di trasmissione in forma criptata di una parte rilevante degli incontri dei campionati di calcio di serie A e B, tra cui quelli relativi alle partite interne delle squadre con maggior seguito di pubblico. In proposito, l'Autorità ha ritenuto che l'acquisizione in esclusiva di diritti sportivi di primaria rilevanza per un lungo periodo di

tempo, nel momento in cui si stavano creando le condizioni per l'avvio di una concorrenza effettiva nella televisione a pagamento (ingresso di un nuovo operatore, approssimarsi della scadenza della precedente esclusiva di Telepiù sul campionato di calcio), comportava, anche in ragione del complesso dei diritti esclusivi già detenuti dall'emittente e delle loro caratteristiche di qualità e di durata, il rafforzamento della posizione dominante di Telepiù e l'innalzamento delle già elevate barriere all'ingresso nel mercato rilevante.

L'Autorità ha ritenuto ugualmente in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE la previsione, contenuta in alcuni di quei contratti di durata pari o superiore a tre anni, di un diritto di prelazione in favore di Telepiù o delle sue controllate per l'acquisizione in esclusiva dei diritti per il periodo successivo alla scadenza iniziale, in quanto idonea a consentire all'impresa in posizione dominante di impedire ulteriormente a operatori concorrenti l'accesso ai contenuti di maggior rilievo.

Infine, l'Autorità ha ritenuto abusiva l'inclusione, da parte di Telepiù e delle società da essa controllate, di alcune clausole nel contratto stipulato con Stream per la distribuzione tecnico-commerciale via cavo di programmi e pacchetti calcio contraddistinti dal marchio Telepiù. In particolare, tali clausole impegnavano Stream a: i) svolgere le attività di promozione e commercializzazione di tali prodotti "in coerenza alle politiche commerciali" del gruppo Telepiù; ii) applicare per gli abbonamenti via cavo un corrispettivo "sostanzialmente conforme a quello richiesto dal Gruppo Telepiù per i programmi e i pacchetti-calcio via satellite"; iii) trasmettere solo via cavo, per il periodo successivo al 31 luglio 1999 e fino al 31 dicembre 2002, anche le partite dei campionati di calcio di serie A e B di cui avesse acquistato i diritti in futuro.

Tali clausole sono state considerate ingiustificatamente gravose e pertanto in contrasto con il divieto di cui all'articolo 82, del Trattato CE, nella misura in cui, limitando la concorrenza tra Telepiù e Stream nel mercato della televisione a pagamento, contribuivano a consolidare la posizione dominante di Telepiù, disincentivando l'ingresso di nuove imprese concorrenti, sia nazionali che comunitarie, sul mercato. L'Autorità ha quindi imposto a Telepiù di presentare, entro 180 giorni dalla data di notificazione del provvedimento, una relazione in merito alle concrete misure volte a rimuovere le infrazioni accertate.

SEAT PAGINE GIALLE-CECCHI GORI COMMUNICATIONS

L'Autorità, nel gennaio 2001, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra Seat Pagine Gialle e la società Cecchi Gori Communications (CGC). La concentrazione, consistente nell'acquisizione da parte di Seat del 75% del capitale sociale di CGC, si inserisce nel processo di convergenza in atto tra il settore delle telecomunicazioni e dell'emittenza televisiva. A seguito della

concentrazione, infatti, il Gruppo Telecom, cui Seat appartiene, avrebbe integrato la propria offerta di prodotti e servizi di telecomunicazioni con l'esercizio di due emittenti televisive in chiaro, TMC e TMC2, che trasmettono su tutto il territorio nazionale.

L'operazione in esame è stata pertanto valutata tenendo conto dell'insieme delle attività svolte dal Gruppo Telecom e dalla società oggetto di acquisizione. In particolare, i mercati rispetto ai quali sono stati principalmente analizzati gli effetti dell'operazione notificata sono stati i seguenti: i) il mercato dell'emittenza televisiva in chiaro e il correlato mercato della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo; ii) il mercato della televisione a pagamento; iii) il mercato dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni; iv) il mercato dei servizi di accesso a Internet; v) il mercato della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica telefonica e categorica; vi) il mercato della raccolta pubblicitaria *online*; vii) i nuovi mercati derivanti dalla convergenza tra il settore delle telecomunicazioni e quello dell'emittenza televisiva.

L'analisi delle condizioni concorrenziali dei mercati rilevanti ha evidenziato che il Gruppo Telecom rappresenta l'operatore dominante nel mercato dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni, nonché il primo operatore italiano nella fornitura di tutti i servizi connessi a Internet sia in termini di fatturato che in relazione al numero dei clienti. La posizione di monopolista legale detenuta in passato da Telecom ha permesso alla stessa di trasferire a Seat la concessione esclusiva della raccolta pubblicitaria sull'elenco ufficiale degli abbonati al servizio telefonico (Pagine Bianche) e di raggiungere una posizione dominante anche nel mercato della raccolta pubblicitaria sugli altri supporti cartacei e sul corrispondente supporto telematico (Pagine Gialle e Pagine Gialle On-line), anche attraverso i più visitati portali italiani (Virgilio e Tin.it). Telecom opera altresì nel mercato della televisione a pagamento attraverso la controllata Stream.

Tenuto conto della posizione detenuta da Telecom sui mercati rilevanti, gli effetti dell'operazione, derivanti dall'acquisizione di CGC, e in particolare delle emittenti televisive TMC e TMC2, sono stati valutati considerando la circostanza che l'integrazione verticale avrebbe consentito al Gruppo Telecom di sfruttare appieno, e in misura superiore ai suoi concorrenti, una serie di sinergie suscettibili di determinare effetti restrittivi della concorrenza nei mercati interessati dall'operazione. Più specificatamente, nel corso del procedimento è emerso che Telecom rappresenta l'unico operatore che dispone di una rete di accesso locale in grado di raggiungere gli utenti finali, nonché di infrastrutture civili, costituite da cavidotti non pienamente utilizzati, estese su tutto il territorio nazionale. Attraverso tali dotazioni Telecom è l'unica impresa in grado di fornire all'utente finale servizi che necessitano di una banda trasmissiva sufficientemente ampia da assicurare la fruizione di contenuti multimediali e interattivi, sia attraverso la rete Internet che attraverso il mezzo televisivo. I concorrenti di Telecom, al fine di fornire tali servizi multimediali e interattivi ai propri utenti, avrebbero infatti dovuto costruire una propria rete, oppure

interconnettersi alla rete telefonica a livello locale (cosiddetto accesso all'ultimo miglio).

Pertanto, il controllo dell'accesso alla rete locale di telecomunicazioni, nonché la disponibilità delle infrastrutture civili avrebbero consentito a Telecom di godere nei confronti di tutti gli operatori concorrenti di un vantaggio non replicabile riguardo alla possibilità di entrare tempestivamente in tutti i mercati derivanti dalla convergenza e di fornire i contenuti multimediali che richiedono la disponibilità di una ampia banda trasmissiva. Tale circostanza avrebbe consentito al Gruppo Telecom di costituire una posizione dominante nei mercati in via di sviluppo e di sfruttare le nuove fonti di raccolta pubblicitaria create dai servizi innovativi, di incrementare la raccolta pubblicitaria sui propri mezzi e quindi di rafforzare la posizione detenuta nei mercati della raccolta pubblicitaria.

Con riferimento alla possibilità di sfruttamento dei contenuti nel mercato dei servizi di accesso a Internet, nel corso del procedimento è emerso che la disponibilità di contenuti audiovisivi rappresenta un'importante risorsa al fine di rendere maggiormente attrattivi i siti Internet e di favorire l'incremento del numero di visitatori dei siti stessi (e il tempo trascorso in essi). In tal senso, la fornitura dei contenuti, di cui il Gruppo Telecom sarebbe venuto a disporre a seguito dell'acquisizione di CGC, avrebbe consentito al Gruppo acquirente di integrare la propria offerta di servizi Internet e di realizzare alcune sinergie, anche grazie alla sovrapposizione della medesima tipologia di utenza della rete Internet e delle emittenti TMC e TMC2. La diffusione di tali contenuti, eventualmente in esclusiva, attraverso i portali del Gruppo Telecom, avrebbe reso più interessante l'investimento pubblicitario per gli inserzionisti che acquistano spazi su tali portali, rafforzando la posizione dominante del Gruppo nel mercato della raccolta pubblicitaria *on-line*, anche a fronte della disponibilità di un'ampia gamma di mezzi pubblicitari (annuari telefonici e categorici, i più importanti portali sulla rete Internet, un'emittente televisiva a pagamento e due emittenti televisive in chiaro).

Per quanto concerne gli effetti dell'operazione sui mercati derivanti dalla convergenza del settore delle telecomunicazioni e di quello dell'emittenza televisiva, il Gruppo Telecom, grazie alla sua posizione di preminenza nella gestione delle infrastrutture e al possesso dei mezzi di comunicazione che potranno integrarsi nel prossimo futuro, nonché alla posizione di Seat in qualità di gestore di alcuni dei portali più visitati e come fornitore di servizi pubblicitari *on-line*, avrebbe potuto entrare prima dei propri concorrenti su tali nuovi mercati e conquistare rapidamente una quota significativa su di essi. Ai fini della fornitura dei servizi di televisione interattiva (sia attraverso la televisione a pagamento che attraverso il digitale terrestre), il gruppo Telecom sarebbe stato in grado di integrare alla fornitura di servizi televisivi le funzioni svolte da Seat e da Tin.it nel settore Internet in qualità di gestori di portali.

In conclusione, l'operazione di concentrazione comunicata risultava in grado di determinare il rafforzamento di una posizione dominante in capo al Gruppo Telecom nei mercati della raccolta pubblicitaria *on-line*, della raccolta pubblicitaria sull'annuaristica cartacea, della fornitura dei servizi di accesso a Internet, nonché la costituzione di una posizione dominante nei nuovi mercati derivanti dalla convergenza tali da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati interessati.

Nel corso del procedimento le parti hanno manifestato l'intenzione di assumere alcuni impegni volti a rimuovere gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'operazione di concentrazione. Tuttavia, essi sono stati considerati nel complesso inadeguati e non idonei a limitare il rafforzamento o a impedire la costituzione della posizione dominante del Gruppo Telecom nei suddetti mercati rilevanti. Pertanto, al fine di impedire che la concentrazione comunicata determinasse il rafforzamento, in capo al Gruppo Telecom, di una posizione dominante, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, nei mercati dei servizi di accesso a Internet, della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici e della raccolta pubblicitaria *on-line*, l'Autorità ha deliberato di autorizzare la concentrazione prescrivendo ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, le seguenti misure:

- i) consentire, con decorrenza dal 1° aprile 2001 (termine successivamente differito al 1° giugno 2001), agli operatori di telecomunicazioni che ne faranno richiesta, a condizioni non discriminatorie e a un prezzo orientato ai costi, l'accesso, ai fini della posa di cavi in fibra ottica per la fornitura di servizi interattivi e multimediali, a tutte le infrastrutture civili (in corso d'opera o già realizzate alla data di approvazione dell'operazione di concentrazione), di cui Telecom abbia titolo ad avvalersi. Al fine di rendere operativo il predetto obbligo, a decorrere dal 1° maggio 2001, Telecom dovrà rendere nota, a tutti gli operatori di telecomunicazioni, la mappatura analitica, al più disaggregato livello di dettaglio, delle suddette infrastrutture civili utilizzabili per la posa di cavi in fibra ottica;
- ii) includere nelle condizioni generali di contratto relative alla raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo il divieto, per gli inserzionisti che acquistano spazi pubblicitari sullo stesso mezzo, di inserire un rinvio alla consultazione nelle Pagine Gialle negli spot televisivi diffusi sulle emittenti TMC e TMC2;
- iii) non inserire, per un periodo di tre anni dall'autorizzazione dell'operazione di concentrazione, clausole di esclusiva nei contratti che saranno conclusi dal Gruppo Telecom con il Gruppo Cecchi Gori per l'acquisto di contenuti da diffondere su Internet e garantire l'effettiva disponibilità degli stessi contenuti agli operatori concorrenti che ne facessero richiesta;
- iv) procedere a una eventuale sperimentazione o commercializzazione di servizi televisivi interattivi solo a condizione che la stessa capacità di banda trasmissiva utilizzata sia effettivamente messa a disposizione dei concorrenti da parte di Telecom.

Nonostante l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con delibera 51/01/CONS avesse ritenuto che l'operazione non poteva essere realizzata per effetto del divieto di cui all'articolo 4, comma 8, della legge n. 249/97 (che vieta alla concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni di acquisire concessioni radiotelevisive), l'Autorità ha ritenuto di dover provvedere, atteso l'obbligo di legge di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 45 giorni dall'inizio dell'istruttoria. Una mancata pronuncia entro tale termine avrebbe potuto determinare, infatti, in caso di rimozione degli effetti preclusivi del divieto, la decadenza del potere di intervento della stessa Autorità della concorrenza. Ciò avrebbe comportato che l'operazione avrebbe potuto essere realizzata secondo il progetto originariamente comunicato dal Gruppo Telecom, cioè senza l'adozione delle misure individuate dall'Autorità per rimuovere le restrizioni derivanti dalla concentrazione in esame, con conseguente pregiudizio per l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza.

Editoria

DISCIPLINA DEL PREZZO FISSO DEI LIBRI

Nel periodo di riferimento l'Autorità è intervenuta in due occasioni in materia di disciplina del prezzo fisso dei libri: una prima volta nel novembre 2000 con un parere al Ministro per i Beni e le Attività Culturali in relazione al disegno di legge recante "Nuove disposizioni per la promozione del libro, della lettura e delle attività editoriali di elevato livello culturale"; successivamente, nel febbraio 2001, l'Autorità ha indirizzato al Parlamento un parere relativo a un altro disegno di legge approvato dalla VII Commissione della Camera dei Deputati, recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali" e contenente un emendamento che riproduceva sostanzialmente le disposizioni in materia di disciplina del prezzo fisso dei libri, oggetto del precedente parere, accentuandone, peraltro, il carattere restrittivo della concorrenza.

Lo schema di disegno di legge oggetto del primo parere prevedeva che il prezzo dei libri fosse determinato in misura fissa dall'editore o dall'importatore, e che fosse vietata la vendita al consumatore finale dei libri con uno sconto superiore al 10%. Rispetto a tale regime erano poi previste alcune esenzioni, tra cui quelle relative ai libri per bibliofili e quelli d'arte, i libri usati, antichi e di edizioni esaurite, i libri fuori catalogo, i libri venduti su prenotazione precedente la pubblicazione, i libri pubblicati da almeno 20 mesi dopo che fossero trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo acquisto da parte delle librerie, le edizioni speciali destinate esclusivamente a essere cedute nell'ambito di rapporti associativi, i libri venduti per via telematica. Inoltre, in deroga al tetto massimo del 10% di sconto, il disegno di legge prevedeva la possibilità che i rivenditori accordassero uno sconto fino al 20% in occasione di

manifestazioni di particolare rilevanza internazionale, nazionale e regionale o per la vendita in favore di biblioteche, archivi e musei pubblici, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, centri di formazione legalmente riconosciuti, istituzioni o centri con finalità scientifiche o di ricerca, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e università, i quali siano consumatori finali.

Nelle intenzioni del legislatore, l'imposizione del prezzo fisso dei libri era finalizzato a promuovere l'espansione del settore e la domanda di libri, nonché a conseguire obiettivi di difesa del libro, e in generale delle librerie.

Nel proprio parere, per contro, l'Autorità ha evidenziato come tale regime non consenta di conseguire alcuno di tali obiettivi. In particolare, quanto all'espansione del settore, i dati elaborati dall'Associazione Italiana Editori attestano che con l'attuale sistema di prezzi, i punti vendita in Italia sono aumentati in un decennio di oltre il 30%, a riprova di una buona tenuta del canale distributivo tradizionale, nonostante la grande distribuzione organizzata abbia fatto registrare tassi di crescita elevati (più 160,9% tra il 1990 e il 1998). Peraltro, il numero di titoli pubblicati ha registrato un incremento di oltre il 40%, a testimonianza di un *trend* crescente dell'editoria nazionale.

L'Autorità ha altresì sottolineato che l'introduzione di un sistema di imposizione del prezzo fisso dei libri non vale neppure a conseguire l'obiettivo di un'incentivazione dell'editoria a elevato contenuto culturale, dal momento che la pluralità dell'offerta può essere garantita dalla possibilità per gli editori di realizzare, autonomamente e individualmente, forme di compensazione reciproca fra titoli ad alta rotazione (di norma quelli più commerciali) e titoli a bassa rotazione (in genere, a più elevato valore culturale).

Inoltre, l'introduzione di un sistema di prezzi fissi, impedendo il ricorso a politiche promozionali (salvo in limitati e marginali casi), può tradursi in un generalizzato aumento dei prezzi finali dei prodotti editoriali e costituire un freno all'incremento della diffusione di libri presso il pubblico di lettori occasionali e più sensibili al prezzo, che rappresentano quasi la metà del mercato italiano della lettura. Al riguardo, nel parere è stato evidenziato che nel corso degli anni Novanta la domanda di libri ha manifestato in Italia una notevole sensibilità al prezzo, come dimostra la circostanza che la fascia economica e super economica della produzione libraria è cresciuta del 64,4%, tra il 1990 e il 1997, mentre quella con un prezzo di copertina superiore alle 20.000 lire solo del 12,2%. Peraltro, nel periodo di tempo considerato il numero di lettori è aumentato progressivamente, raggiungendo il 41,6% nel 1997, con tassi di incremento annui sempre positivi. Le strategie adottate dagli editori hanno dunque favorito il processo di avvicinamento al libro e alla lettura di quei consumatori più sensibili al prezzo, i quali, in genere, sono anche coloro che hanno con i libri un rapporto occasionale e sporadico. Infine, l'Autorità ha sottolineato come l'elevata elasticità della domanda di libri al prezzo di vendita sia altresì provata dal notevole tasso di crescita delle vendite realizzate nel canale della grande distribuzione, che notoriamente adotta politiche di promozione di prezzo più incisive rispetto a quelle del canale tradizionale.

Nel secondo testo successivamente approvato dalla Camera, le più significative differenze introdotte rispetto al precedente disegno di legge consistevano essenzialmente nell'aver, da un lato, previsto l'esenzione dalla disciplina del prezzo fisso per i libri venduti per corrispondenza e, dall'altro, nell'aver introdotto un più stringente limite allo sconto sui libri di testo scolastici, fissato nella misura massima del 5%. Su quest'ultimo profilo, nel parere del febbraio 2001, l'Autorità ha rappresentato la più viva preoccupazione per le negative ripercussioni, di natura concorrenziale e sociale, derivanti dall'introduzione di un più stringente limite allo sconto sui libri di testo scolastici. La disposizione in questione, infatti, limitando così rigidamente le possibilità di praticare sconti sui libri scolastici, determinerebbe la sostanziale eliminazione della concorrenza sul prezzo in un settore in cui le possibilità di differenziazione dell'offerta in termini di assortimento e assistenza alla clientela sono assai marginali, ove si consideri che l'acquisto dei libri scolastici non è frutto di autonome scelte da parte del consumatore. Inoltre, il settore dei libri scolastici, secondo quanto riportato dall'Associazione Italiana Editori, ha un peso consistente sul valore complessivo del mercato e ha un costo di copertina mediamente elevato. Ne discende che il conseguente aumento dei prezzi che si determina a seguito della citata disposizione, a fronte di nessun sostanziale incremento qualitativo nell'offerta, finirebbe col ripercuotersi maggiormente proprio sulle famiglie con redditi meno elevati. L'Autorità ha pertanto osservato che le misure in esame avrebbero soltanto l'effetto di determinare un trasferimento netto di risorse dalle famiglie al settore editoriale. L'Autorità ha, infine, evidenziato come l'introduzione di una disciplina relativa alla determinazione del prezzo fisso del libro si pone in contrasto con il combinato disposto degli articoli 3, lettera g), 10 e 81 del Trattato CE, con particolare riferimento all'obbligo per lo Stato membro di astenersi dall'attuare misure che rischiano di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato e privino di effetto utile le norme sulla concorrenza.

Diritti sportivi

DIRITTI CALCISTICI CAMPIONATO DI SERIE A

Nel settembre 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 29 marzo 1999, n. 78, che ha introdotto un divieto generale in capo alle emittenti televisive di acquisire più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A. La normativa ha inoltre previsto che l'Autorità, previo parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, possa eventualmente consentire una deroga a tale divieto o stabilire limiti più stringenti, tenuto conto delle condizioni generali del mercato, della complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, della durata dei relativi contratti, della necessità di assicurare un sufficiente grado di concorrenza nel mercato stesso, evitando di pregiudicare gli eventi di minor valore commerciale. Il procedimento è stato avviato al fine di verificare la compatibilità con le soglie