

natura strutturale che determinassero l'uscita della nuova società dalla gestione della piattaforma di diffusione televisiva, digitale e analogica, su frequenze terrestri. In tal senso è stata prevista la rinuncia da parte della nuova entità a operare in tecnica digitale terrestre e la dismissione delle società Europa TV Spa e Prima TV Spa. Al fine di consentire la possibilità da parte di operatori potenzialmente concorrenti di acquistare i contenuti televisivi dell'operatore dominante sono stati altresì individuati meccanismi di rivendita all'ingrosso dei pacchetti *premium*. Al riguardo, è stato previsto un regime di separazione contabile finalizzato a evidenziare i costi di cessione di tali contenuti.

I rimedi proposti da Telepiù, quali integrati e/o riformulati dall'Autorità, sono apparsi tali da impedire effetti restrittivi duraturi sul mercato della Tv a pagamento, nella misura in cui avrebbero determinato una significativa riduzione delle barriere all'entrata sulla piattaforma satellitare e, al contempo, reso possibile, attraverso la disponibilità dei contenuti, lo sviluppo di mezzi trasmissivi alternativi alla piattaforma satellitare. In particolare, la limitazione nella durata dei contratti futuri per i diritti *premium*, calcistici e cinematografici, nonché la presenza del diritto di recesso nei contratti *premium* in essere, assicurava che ogni anno fossero disponibili sul mercato i principali contenuti per la fornitura di servizi di *pay-Tv* in modalità DTH. Ciò permetteva a un operatore, che avesse voluto entrare sul mercato, la predisposizione di un'offerta in grado di competere con quella dell'*incumbent*. Inoltre, l'uscita di Telepiù dal digitale terrestre attraverso la cessione dei propri *asset* avrebbe potuto facilitare l'ingresso di nuovi operatori su una piattaforma, che in altri Paesi ha rappresentato un'alternativa competitiva alla modalità satellitare. L'immediata disponibilità di contenuti *premium* sulle piattaforme diverse dal DTH avrebbe consentito lo sviluppo di nuovi servizi interattivi e multimediali, quali l'offerta congiunta di servizi di telecomunicazioni e di servizi audiovisivi a pagamento, ampliando la gamma dei canali distributivi della *pay-per-view* e del *video-on-demand*. Infine, un'ulteriore pressione concorrenziale avrebbe potuto essere esercitata attraverso la distribuzione disaggregata dei pacchetti di Telepiù da parte di altri operatori, liberi di fissare modalità e condizioni di distribuzione di tali contenuti, eventualmente aggregandoli con altri prodotti e servizi. Il comportamento dell'*incumbent* avrebbe dunque dovuto necessariamente confrontarsi con una pressione concorrenziale esercitata da operatori presenti sul satellite ovvero sulle nuove piattaforme tecnologiche attraverso l'offerta di contenuti *premium*.

Sulla base di queste considerazioni, l'Autorità ha pertanto deliberato l'autorizzazione dell'operazione di concentrazione, subordinandola all'osservanza delle misure prescritte ai sensi dell'articolo 6, comma 2 della legge n. 287/90. Successivamente, le parti hanno deciso di rinunciare alla realizzazione della concentrazione.

TV INTERNAZIONALE-RAMI D'AZIENDA DI EMITTENTI LOCALI

Nel giugno 2002 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società TV Internazionale Spa per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di una serie di operazioni di concentrazione consistenti nell'acquisizione di una pluralità di frequenze e relativi impianti per la diffusione radiotelevisiva da alcune emittenti televisive locali. La società TV Internazionale, indirettamente controllata da Telecom Italia Spa, diffonde, su base nazionale, i programmi televisivi contraddistinti dal marchio La7 e ha realizzato l'operazione al fine di potenziare la propria rete trasmissiva, a seguito dell'entrata in vigore della legge 20 marzo 2001, n. 66, che consente, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, i trasferimenti di impianti o rami d'azienda ai concessionari nazionali che non abbiano raggiunto la copertura del 75% del territorio nazionale.

Le operazioni in esame, comportando l'acquisizione del controllo di parti di imprese, costituivano ciascuna una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risultavano soggette all'obbligo di comunicazione preventiva, in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione di tali operazioni era superiore alla soglia prevista dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. In considerazione del fatto che TV Internazionale non aveva proceduto neppure tardivamente alla notifica delle operazioni di concentrazione realizzate, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare una sanzione amministrativa pari complessivamente a 55 mila euro.

MTV ITALIA-RAMI DI AZIENDA

Nel gennaio 2003 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società MTV Italia Srl per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di due operazioni di concentrazione. Le operazioni, comunicate tardivamente all'Autorità, riguardavano l'acquisizione da parte di MTV Italia di impianti e frequenze da due emittenti televisive private, al fine di potenziare la propria rete trasmissiva, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 66/2001.

Le operazioni in esame, comportando l'acquisizione del controllo di parti di imprese, costituivano ciascuna una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risultavano soggette all'obbligo di comunicazione preventiva, in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione di tali operazioni era superiore alla soglia prevista dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. In considerazione del fatto che MTV Italia aveva provveduto a comunicare spontaneamente, seppur tardivamente, le operazioni realizzate, l'Autorità ha ritenuto opportuno comminare una sanzione amministrativa pari complessivamente a 10 mila euro.

*PARERE SULL'ASSETTO DEL SISTEMA RADIOTELEVISIVO E DELLA SOCIETÀ
RAI-RADIOTELEVISIONE ITALIANA*

Nel dicembre 2002 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito al disegno di legge recante "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della società RAI-Radiotelevisione italiana Spa e delega al Governo per l'emanazione del Codice della radiotelevisione".

In via preliminare, l'Autorità ha sottolineato che l'introduzione di una nuova normativa di assetto del sistema radiotelevisivo nazionale rappresenta per l'Italia un passaggio essenziale per l'affermarsi di effettive condizioni concorrenziali nei mercati dei media, e in quello televisivo in particolare, condizioni tali da garantire una miglior qualità e varietà del servizio radiotelevisivo, nonché idonee a contribuire a un migliore sviluppo del pluralismo interno ed esterno dell'informazione.

Con specifico riguardo al mercato televisivo nazionale, l'Autorità ha evidenziato come esso sia attualmente caratterizzato dal più elevato grado di concentrazione in Europa, nonché dalla presenza di elevate barriere all'entrata, prevalentemente di carattere normativo e istituzionale, tali da ostacolare l'ingresso e impedire la crescita ai potenziali nuovi entranti. Ciò ha determinato il costituirsi di un mercato poco dinamico e caratterizzato da un basso grado di innovazione, per il quale sia il Presidente della Repubblica sia la Corte Costituzionale hanno ripetutamente auspicato lo sviluppo di un maggior grado di concorrenza e di pluralismo dell'informazione. In tal senso, l'Autorità ha posto in evidenza che un progetto di riforma complessiva del sistema radiotelevisivo nazionale dovrebbe necessariamente incidere in maniera significativa sull'attuale struttura del mercato televisivo, allo scopo di ridurre la situazione di elevata concentrazione che lo caratterizza. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito adottando incisive forme di regolazione che siano al contempo conformi alla normativa contenuta nel nuovo quadro regolamentare comunitario e rispettose dei limiti fissati dalla Corte Costituzionale⁴³.

In particolare, l'Autorità ha inteso richiamare l'attenzione su problematiche di tipo concorrenziale che investono le previsioni del disegno di legge in materia di assegnazione delle frequenze, di definizione dei mercati, di disciplina dell'assetto competitivo (sia nella cosiddetta fase transitoria sia in quella successiva), di concentrazioni di tipo verticale e diagonale, nonché di servizio radiotelevisivo pubblico.

L'Autorità ha ribadito, in primo luogo, la necessità di introdurre modalità e meccanismi di allocazione e uso delle risorse frequenziali che

⁴³ Sentenze 14 luglio 1988, n. 826; 7 dicembre 1994, n. 420; da ultimo, 20 novembre 2002, n. 466.

evitino la prosecuzione, con termine incerto, dell'attuale situazione di occupazione di fatto di tali risorse e che siano conformi ai principi di obiettività, trasparenza e non discriminazione, contenuti nelle recenti disposizioni comunitarie.

In secondo luogo, e in considerazione della circostanza che il definitivo passaggio alla tecnica digitale terrestre avverrà in un periodo di tempo che si ha ragione di prevedere ben più lungo di quello previsto dalla legge n. 66/01 (a partire dal 2006), l'Autorità ha rappresentato la necessità che sia data effettiva attuazione entro il 31 dicembre 2003 al limite del 20% al cumulo dei programmi radiotelevisivi irradiabili su frequenze terrestri in ambito nazionale, estendendolo anche agli operatori di rete (ovvero alle società che possiedono parte dello spettro frequenziale), in conformità a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale.

Inoltre, l'Autorità ha ribadito la necessità che, ai fini della determinazione dei limiti alla raccolta pubblicitaria, non sia individuato un macrosetto- re quale il sistema integrato delle comunicazioni, comprendente la produzione e distribuzione radiotelevisiva, le varie forme di editoria, la produzione e distribuzione cinematografica, nonché la raccolta pubblicitaria su ogni mezzo, così come previsto nel disegno di legge, ma si tenga conto di metodologie e di criteri analitici antitrust, quali quelli richiesti dal quadro normativo comunitario.

L'Autorità ha poi evidenziato come la prevista eliminazione degli attuali limiti alle concentrazioni cosiddette diagonali, e in particolare a quelle tra editoria e televisione, rischierebbe di determinare un'ulteriore riduzione degli operatori di comunicazione indipendenti presenti in Italia, con una diminuzione del grado di competizione anche nel settore dell'editoria.

Infine, per quanto riguarda la disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo, l'Autorità ha sottolineato come le disposizioni contenute nel disegno di legge, che prevedono la quotazione sui mercati azionari della società concessionaria, con obiettivi di massimizzazione dei profitti, siano difficilmente conciliabili con l'assolvimento degli obblighi di pubblico servizio, quali ad esempio la destinazione di parte dei ricavi al finanziamento di specifiche produzioni. Al 31 marzo 2003 il disegno di legge è ancora in discussione.

SERVIZI POSTALI

Nel 2002 l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori volti ad accertare l'esistenza di violazione dei divieti, rispettivamente, di abuso di posizione dominante da parte di Poste Italiane nella distribuzione di posta transfrontaliera in Italia (INTERNATIONAL MAIL EXPRESS-POSTE ITALIANE) e di intese restrittive della concorrenza nell'attività di smistamento, traspor-

to e distribuzione di pacchi postali (POSTE ITALIANE-S.D.A. EXPRESS COURIER-BARTOLINI/CONSORZIO LOGISTICA PACCHI). Inoltre, l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina relativa alla vendita dei valori bollati e postali (SEGNALAZIONE SULLA RIVENDITA AL PUBBLICO DEI VALORI BOLLATI E POSTALI).

INTERNATIONAL MAIL EXPRESS-POSTE ITALIANE

Nel maggio 2002 l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante posto in essere dalla società Poste Italiane Spa, nel settore della distribuzione della posta transfrontaliera in entrata in Italia. Il procedimento era stato avviato a seguito di segnalazioni effettuate da alcuni operatori attivi nel recapito espresso di corrispondenza e plichi, che lamentavano l'adozione da parte di Poste Italiane di comportamenti diretti a ostacolare l'inoltro della posta transfrontaliera. In particolare, il procedimento era volto ad accertare se Poste Italiane avesse: *i)* rifiutato la fornitura del servizio di inoltro e recapito ai destinatari della corrispondenza proveniente dall'estero; *ii)* imposto un prezzo iniquo per l'espletamento del servizio di inoltro e recapito degli invii postali. L'Autorità ha ritenuto che le fattispecie oggetto dell'istruttoria dovessero essere valutate sulla base dell'articolo 82 del Trattato CE, in quanto i comportamenti imputati a Poste Italiane, interessando la posta transfrontaliera in entrata in Italia, erano suscettibili di incidere sugli scambi tra Stati membri.

Da un punto di vista normativo, nel caso della posta transfrontaliera, gli obblighi e i diritti dei singoli operatori postali pubblici nazionali sono definiti dalla Convenzione Postale Universale. In particolare, l'articolo 1 della Convenzione sancisce il principio generale secondo cui gli operatori postali pubblici degli Stati contraenti hanno l'obbligo di instradare e distribuire la corrispondenza internazionale trasmessa da altri servizi postali ai destinatari domiciliati nel proprio territorio, utilizzando le vie più rapide usate per la posta interna. In deroga a tale principio, l'articolo 25, comma 1 della Convenzione statuisce che nessun paese membro ha l'obbligo di inoltrare o distribuire la corrispondenza che mittenti domiciliati nel suo territorio facciano impostare all'estero, al fine di beneficiare di tariffe postali più convenienti. In relazione alle tariffe applicabili alla posta transfrontaliera, dal 1997 è entrato in vigore un accordo internazionale, denominato "REIMS II", in base al quale l'entità del rimborso delle spese terminali è collegato alle tariffe postali nazionali del paese di destinazione, nonché alla qualità del servizio fornito dall'operatore che distribuisce la posta. Da ultimo, l'articolo 13 della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, contenente "Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio" e recepita in Italia con il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, ha stabilito che, negli accordi conclusi tra i

diversi operatori pubblici postali degli Stati membri: *i*) le spese terminali siano commisurate ai costi di trattamento e distribuzione della posta transfrontaliera in entrata; *ii*) i livelli di remunerazione siano commisurati alla qualità del servizio; *iii*) le spese terminali risultino trasparenti e non discriminatorie.

Il mercato interessato è stato identificato come quello dell'inoltro e recapito della posta transfrontaliera in entrata in Italia. L'Autorità ha anzitutto affermato la posizione dominante di Poste Italiane nel mercato rilevante, in quanto titolare di una riserva legale nel settore dei servizi postali, in forza della quale gestisce la quasi totalità del servizio di posta transfrontaliera in entrata in Italia e controlla la rete postale pubblica che copre l'intero territorio italiano. In relazione ai comportamenti oggetto di indagine, dall'attività istruttoria è emerso che Poste Italiane ha attuato una sistematica politica di intercettazione delle spedizioni di grandi quantitativi di corrispondenza proveniente dall'estero senza operare distinzioni tra casi di reimpostazione all'estero (e in particolare riinvii ABA, cioè spedizione di lettere e fatture per conto di un operatore italiano e verso destinatari italiani ma attraverso un paese straniero) e invii di ordinaria posta transfrontaliera. In particolare, nell'attuazione concreta della propria condotta l'operatore postale italiano ha in numerosi casi trattenuto presso i propri Uffici di Scambio internazionali la corrispondenza, senza darne comunicazione al mittente o all'operatore postale estero; talvolta, poi, ha proceduto all'apertura della corrispondenza intercettata, arrivando fino a disporre la distruzione materiale senza avvisare il mittente. Tali condotte sono state ritenute dall'Autorità ingiustificate in quanto non proporzionate all'obiettivo di contrastare l'elusione della riserva legale spettante a Poste Italiane, configurandosi quali rifiuto di fornitura del servizio di inoltro e recapito della corrispondenza internazionale, in violazione dell'articolo 82, lettera *b*) del Trattato CE. Inoltre, Poste Italiane ha erroneamente classificato come rinvii ABA casi di ordinaria corrispondenza transfrontaliera e applicato anche a essi l'ordinaria tariffa interna a fronte della fornitura del solo servizio di inoltro e recapito. Poste Italiane ha dunque imposto agli utenti postali un prezzo iniquo, non commisurato al valore economico della prestazione svolta, in violazione dell'articolo 82, lettera *a*) del Trattato CE.

L'Autorità ha riscontrato la particolare gravità dei comportamenti contestati in quanto posti in essere da un'impresa titolare di una riserva di legge in grado di garantirle una posizione di quasi monopolio sul mercato rilevante. Le condotte accertate hanno avuto, inoltre, una durata significativa, superiore a un anno, tale da alterare in misura consistente le dinamiche competitive nel mercato considerato. L'Autorità ha pertanto comminato a Poste Italiane una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 7.5 milioni di euro.

POSTE ITALIANE-S.D.A. EXPRESS COURIER-BARTOLINI/CONSORZIO LOGISTICA PACCHI

Nel dicembre 2002 l'Autorità ha concluso un'istruttoria, avviata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, avente a oggetto la costituzione di una società consortile, denominata Consorzio Logistica Pacchi Scpa (CLP), da parte di Poste Italiane Spa, SDA Express Courier Spa (SDA), impresa già controllata da Poste Italiane, e Bartolini Spa. L'accordo di costituzione della società consortile era stato comunicato ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. Il capitale sociale di CLP risultava detenuto per il 51% da Poste Italiane, il 25% da SDA e il restante 24% da Bartolini. In particolare, l'intesa comunicata prevedeva che Poste Italiane, in qualità di fornitore del servizio universale, si sarebbe avvalsa di CLP per lo svolgimento delle attività strumentali di smistamento, trasporto e distribuzione di pacchi postali; a sua volta CLP avrebbe affidato lo svolgimento di tali attività a SDA e Bartolini. La ripartizione dei pacchi da trattare era stata effettuata tenendo conto delle specificità delle due imprese: Bartolini avrebbe trasportato i pacchi provenienti da alcuni dei cosiddetti "grandi clienti" di Poste Italiane, ovvero quelli che inviano oltre 100 mila pacchi l'anno, mentre SDA avrebbe trattato i pacchi provenienti dagli altri clienti.

Ai fini della valutazione dell'intesa comunicata, l'Autorità ha individuato due distinti mercati del prodotto: quello dei servizi di trasporto di base dei pacchi postali della clientela *business* e quello del corriere espresso. Il primo mercato è caratterizzato dall'esistenza di elevate barriere normative e fiscali che ostacolano l'ingresso di operatori diversi da Poste Italiane. In particolare, il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, ha previsto che il servizio di trasporto di base dei pacchi postali fino a 20 kg rientri nell'ambito del servizio universale, disponendo un obbligo a carico di Poste Italiane di garantirne l'erogazione in modo continuativo sull'intero territorio nazionale; inoltre, ha previsto un controllo sui prezzi di offerta, mediante l'individuazione di tariffe massime da parte del Ministero delle Comunicazioni. Il decreto ha altresì imposto agli operatori diversi da Poste Italiane che intendono offrire tale tipologia di servizi una serie di obblighi, quali: l'ottenimento di una licenza individuale, una contribuzione a un fondo di compensazione, nonché una serie di ulteriori adempimenti finanziari e amministrativi, come l'adozione di una contabilità separata e di un sistema di informativa per i clienti e per il Ministero delle Comunicazioni, che hanno reso particolarmente gravoso per le imprese diverse da Poste Italiane operare in tale settore. Anche la normativa fiscale discrimina fortemente gli operatori privati nei confronti di Poste Italiane, poiché prevede l'esenzione dell'Iva, la cui aliquota è del 20%, solo per i servizi offerti dall'operatore postale pubblico.

Il secondo mercato rilevante individuato, quello del corriere espresso, è invece caratterizzato dall'offerta di servizi liberalizzati. Si tratta di un mercato in forte espansione, con tassi di crescita annui superiori al 10%. In tale ambito, Bartolini risulta essere il primo operatore con una quota di mercato del 22,4% e il gruppo Poste il secondo con una quota del 21,8%.

Sulla base delle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha considerato che le dinamiche concorrenziali del mercato dei servizi di trasporto base dei pacchi commerciali risultavano già sostanzialmente falsate dalla vigente regolamentazione. Infatti, il decreto legislativo n. 261/99, estendendo l'ambito del servizio universale anche ai pacchi commerciali di base, ha imposto una serie di oneri finanziari e amministrativi alle imprese che vogliono operare in tale settore, limitandone la capacità concorrenziale e compiendo di fatto un notevole passo indietro nel processo di apertura alla concorrenza del mercato. Al riguardo, nel corso del procedimento è emerso che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 261/99, il numero di imprese attive in tale mercato è andato progressivamente riducendosi e quelle che continuavano a offrire il servizio di trasporto pacchi commerciali di base operavano spesso per conto di Poste Italiane. L'Autorità ha inoltre posto l'accento sui seguenti elementi di valutazione: il lungo periodo trascorso da Poste Italiane in condizione di monopolio legale, le asimmetrie fiscali e la particolare regolamentazione del servizio universale che permette, tra l'altro, all'operatore postale di praticare, ai propri clienti, sconti tali da portare il prezzo del servizio a livelli inferiori ai costi. Con specifico riferimento a tale ultimo aspetto, nel corso dell'istruttoria è emerso che nello svolgimento di tale attività Poste Italiane registra dei disavanzi di bilancio che vengono poi finanziati dallo Stato con la fiscalità generale. Tale politica di prezzo rappresenta un forte deterrente per le imprese che volessero entrare nel mercato poiché per competere con Poste Italiane dovrebbero praticare prezzi analoghi, ottenendo ricavi insufficienti a garantire la remuneratività dell'attività.

L'Autorità ha ritenuto che l'insieme dei suddetti elementi rappresentasse una significativa barriera all'ingresso per i potenziali concorrenti. Pertanto, Bartolini non poteva di fatto essere considerato un concorrente di Poste Italiane né effettivo né potenziale, in quanto era difficile ipotizzare che, in assenza dell'accordo comunicato, l'impresa sarebbe entrata nel mercato come operatore indipendente, come del resto attestato dagli altri operatori postali privati sentiti nel corso dell'istruttoria. L'Autorità ha quindi concluso che l'intesa comunicata non modificava la struttura concorrenziale del mercato rispetto a quanto non fosse già condizionata dalla vigente normativa settoriale.

Nella valutazione degli effetti dell'intesa sul mercato del corriere espresso, l'Autorità ha considerato che le imprese ivi operanti appartenevano a importanti gruppi internazionali e che, dunque, erano in grado di esercitare una notevole pressione concorrenziale. Si trattava in particolare di imprese quali TNT, DHL, Consigna e UPS, controllate dagli operatori postali pubblici di altri Paesi europei, che stavano attuando politiche espansive finalizzate ad ampliare la propria rete di distribuzione sul territorio italiano e che già disponevano di importanti reti logistiche orientate ai trasporti dall'Italia verso l'estero. Data la presenza di diversi operatori qualificati nel mercato del corriere espresso, l'Autorità ha escluso che eventuali effetti di coordinamento tra le parti, derivanti dall'accordo comunicato, potessero determinare restrizioni

consistenti della concorrenza. L'Autorità ha pertanto deliberato che l'accordo comunicato non risultava in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90.

SEGNALAZIONE SULLA RIVENDITA AL PUBBLICO DEI VALORI BOLLATI E POSTALI

Nel marzo 2003 l'Autorità ha trasmesso al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni in merito alla normativa vigente in materia di rivendita al pubblico di valori bollati e postali. In particolare, l'articolo 27, comma 6 della legge 29 ottobre 1993, n. 427, limita la rivendita al pubblico dei valori bollati e postali a esercizi o uffici specificatamente autorizzati, con divieto espresso di effettuare consegne a domicilio, nonché di svolgere qualsiasi forma di promozione e pubblicità dell'attività di vendita. L'Autorità ha ribadito quanto già espresso in precedenti occasioni in merito alla natura distorsiva degli strumenti regolatori che limitino, in assenza di motivate esigenze di carattere generale, la concorrenza tra imprese autorizzate a operare in uno specifico settore, determinando ingiustificate posizioni di rendita degli operatori già presenti e, soprattutto, disincentivando gli stessi dal migliorare le condizioni di offerta dei propri prodotti.

Nel caso della distribuzione dei valori bollati e postali, l'Autorità ha sottolineato che la norma vigente potrebbe ritardare l'introduzione di forme di vendita più moderne ed efficienti, che potrebbero rappresentare per il consumatore modalità più vantaggiose di acquisto. Al riguardo, essa non sembra tener conto del progresso tecnologico che consentirebbe, ad esempio, anche l'acquisto dei valori bollati per via telematica con la conseguente necessità per l'operatore commerciale di provvedere successivamente alla loro consegna a domicilio. Tali nuove forme di distribuzione rappresenterebbero per gli operatori importanti strumenti di concorrenza, in un mercato in cui il numero limitato delle licenze e l'obbligo del prezzo fisso di vendita non consentono un pieno dispiegamento della concorrenza. Al fine di assicurare un migliore soddisfacimento delle esigenze dei consumatori, l'Autorità ha, dunque, auspicato una revisione della normativa in materia.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha autorizzato una concentrazione tra operatori attivi nel settore dei servizi finanziari e assicurativi (SAI-SOCIETÀ ASSICURATRICE INDUSTRIALE/LA FONDARIA ASSICURAZIONI). Inoltre, l'Autorità ha sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (NUOVA MAA ASSICURAZIONI-MEDIOLANUM ASSICURAZIONI). Infine, è stato effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune disposizioni normative relative ai periti assicurativi (SEGNALAZIONE SUL RUOLO NAZIONALE DEI PERITI ASSICURATIVI). Al 31 marzo 2003 è in corso un procedimento istruttorio per l'eventuale irrogazione della

sanzione pecuniaria prevista per i casi di inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (MEDIOBANCA BANCA DI CREDITO FINANZIARIO-EURALUX).

SAI SOCIETÀ ASSICURATRICE INDUSTRIALE-LA FONDIARIA ASSICURAZIONI

Nel settembre 2002 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Sai Spa e Fondiaria Spa, al fine di verificare gli effetti concorrenziali nei mercati assicurativi dell'operazione di concentrazione consistente nell'acquisto del 29,97% del capitale sociale di Fondiaria da parte di Sai e nella successiva fusione per incorporazione di Fondiaria in Sai. L'operazione avrebbe condotto alla costituzione del primo operatore italiano nel ramo danni.

Nel mese di ottobre 2002 l'Autorità ha deliberato il non luogo a provvedere rispetto all'operazione originariamente notificata, avviando altresì un nuovo procedimento istruttorio nei confronti delle società Premafin Finanziaria Holding di Partecipazioni Spa, Mediobanca Banca di Credito Finanziario Spa, Sai e Fondiaria. Infatti, dagli elementi acquisiti nel corso della prima istruttoria emergeva che la concentrazione aveva natura e caratteristiche sensibilmente diverse rispetto a quanto rappresentato dalle parti al momento della notifica dell'operazione. In particolare, dalle informazioni raccolte emergeva il ruolo fondamentale di Mediobanca nella realizzazione dell'operazione, tanto da potersi configurare un controllo congiunto di Mediobanca e Premafin su Fondiaria-Sai, nonché un controllo di fatto di Mediobanca su Generali. In ordine alla configurabilità di un controllo congiunto di Mediobanca e Premafin sulla nuova entità, l'Autorità ha ritenuto rilevanti diversi elementi, tra cui: l'influenza di Mediobanca, azionista di Fondiaria, nell'ideazione dell'operazione e nella gestione delle varie fasi della stessa fino alla sua effettiva realizzazione; il comune interesse di Mediobanca e Premafin all'acquisto di Fondiaria anche a condizioni economiche e in contesti decisamente anomali; i rapporti di finanziamento storicamente esistenti tra Mediobanca e Premafin e gli stretti legami personali intercorrenti tra i vertici delle due società. Per quanto riguarda il controllo di fatto di Mediobanca su Generali, l'istruttoria ha consentito di accertare che esso era riconducibile almeno alla data dell'acquisizione di Euralux, un altro importante azionista di Generali, da parte di Mediobanca. Infatti, Mediobanca, principale azionista di Generali, dopo aver acquisito il controllo esclusivo di Euralux, ha raggiunto una partecipazione superiore al 14% sufficiente, in ragione della diffusione dell'azionariato di Generali, a garantire una partecipazione prossima alla maggioranza assoluta dei voti in assemblea. Peraltro, nelle ultime due assemblee, Mediobanca poteva fare affidamento anche sui voti di Fondiaria, e ciò aveva permesso di raggiungere il 51,51% dei voti nel 2001 e il 51,15% nel 2002. Inoltre, nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha acquisito numerosa documentazione comprovante un ruolo sostanziale di Mediobanca nella gestione di

Generali, manifestato ad esempio attraverso la nomina dei vertici dell'impresa di assicurazione. Per queste ragioni, al fine di procedere a una corretta e completa analisi dell'operazione, si è reso necessario considerare la circostanza che Mediobanca, mentre acquistava il controllo congiunto del primo gruppo assicurativo italiano nel settore danni (Fondiarìa-Sai), aveva la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulla gestione di Generali, principale concorrente della nuova entità.

Nel corso del procedimento istruttorio l'Autorità, avvalendosi anche di alcuni strumenti economici per valutare l'impatto concorrenziale dell'operazione, ha accertato che: *i*) l'acquisto del controllo congiunto di Fondiarìa-Sai da parte di Mediobanca e Premafin, in un contesto in cui la banca d'affari esercitava un controllo di fatto su Generali, risultava idoneo a produrre la costituzione di una posizione dominante in capo a Mediobanca, tramite Generali e la nuova entità Fondiarìa-Sai, nei mercati dell'assicurazione danni; *ii*) tale costituzione di posizione dominante era suscettibile di ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel settore dell'assicurazione danni, in considerazione delle significative sovrapposizioni nelle quote di mercato delle parti (l'aggregato Sai-Fondiarìa-Generali acquisiva, tramite l'operazione, quote di mercato nei vari settori dei rami danni che oscillavano tra il 34% e il 45%, a fronte di un unico operatore concorrente con quote superiori al 10%), del sensibile aumento del grado di concentrazione, dell'esistenza di numerosi elementi di rigidità nei mercati assicurativi interessati, quali barriere all'ingresso di tipo distributivo, stabilità delle quote di mercato, esistenza di legami personali e finanziari; *iii*) le imprese partecipanti all'operazione avrebbero potuto aumentare i prezzi in misura sensibile, con rialzi in media superiori al 10% rispetto ai prezzi che caratterizzavano l'equilibrio di mercato pre-concentrazione.

Considerati questi elementi, nel dicembre 2002 l'Autorità ha ritenuto di autorizzare l'operazione a condizione che le parti dessero piena ed effettiva attuazione alle seguenti misure:

i) con riferimento alla partecipazione di Fondiarìa-Sai in Generali, le parti non effettuino alcuna operazione per effetto della quale la quota dei diritti di voto complessivamente detenuti da Fondiarìa-Sai a qualunque titolo nelle assemblee ordinarie di Generali ecceda, in ogni momento, il 2,43% del capitale ordinario complessivo di Generali. Da tale impegno resta escluso l'acquisto di n. 3.500.000 azioni ordinarie di Generali (pari allo 0,274% del capitale ordinario complessivo) che potrà avere luogo in caso di esercizio da parte del beneficiario dell'opzione di vendita a suo tempo concessa da Fondiarìa e da società da questa controllate. Il blocco nelle assemblee ordinarie dei diritti di voto relativi all'intera partecipazione di Fondiarìa-Sai in Generali si è reso necessario in quanto la presenza di un'impresa concorrente nell'assemblea di Generali costituisce uno strumento idoneo a facilitare l'adozione di politiche commerciali non aggressive, ove si consideri che Mediobanca, oltre

a controllare Fondiaria-Sai congiuntamente a Premafin, resterebbe comunque il principale azionista di Generali;

ii) Fondiaria-Sai non intervenga, neppure ai fini della regolare costituzione dell'assemblea, alle assemblee ordinarie di Generali per l'intera partecipazione detenuta pari al 2,43% del capitale ordinario, eventualmente incrementata al 2,704% in seguito all'esercizio della suddetta opzione;

iii) Mediobanca si astenga dall'esercitare il diritto di voto nelle assemblee ordinarie di Generali relativamente a una propria partecipazione del 2%, nonché dall'esprimere voti in virtù di deleghe conferite da altri soggetti.

L'imposizione delle due ultime misure è stata motivata dalla circostanza per cui dall'analisi della partecipazione delle azioni con voto nelle assemblee di Generali è emerso che, sottraendo la quota di azioni con voto detenuta da Fondiaria-Sai dal totale del capitale sociale presente in assemblea, si sarebbe ridotta sensibilmente la quota di azioni necessaria a raggiungere la maggioranza dei voti. Diventava dunque possibile per Mediobanca disporre comunque di una partecipazione con voto prossima alla maggioranza. Per evitare di vanificare l'effetto utile delle misure imposte, l'Autorità ha pertanto ritenuto necessario imporre condizioni ulteriori, segnatamente il congelamento del 2% della partecipazione che Mediobanca detiene in Generali. Tale valore è quello minimo necessario a garantire che Mediobanca non raggiunga la maggioranza dei diritti di voto, anche qualora la stessa aumenti la propria partecipazione in Generali fino al limite massimo consentito dal proprio Statuto, pari al 15%.

L'insieme di tali misure, in quanto idonee a escludere che Mediobanca possa continuare a esercitare stabilmente il controllo di fatto su Generali, sono state ritenute idonee dall'Autorità a impedire la costituzione di una posizione dominante in capo a Mediobanca, tramite Generali e Fondiaria-Sai, nei mercati dell'assicurazione danni. Tali misure rimarranno efficaci fino al momento in cui, a giudizio dell'Autorità, permarrà il controllo di Mediobanca su Fondiaria-Sai.

NUOVA MAA ASSICURAZIONI-MEDIOLANUM ASSICURAZIONI

Nel marzo 2003 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di Nuova Maa Assicurazioni Spa per omessa notifica dell'acquisizione del portafoglio clienti di Mediolanum Assicurazioni Spa. L'Autorità è venuta a conoscenza di tale operazione nel contesto dell'istruttoria relativa al caso Sai Società Assicuratrice Industriale-La Fondiaria Assicurazioni, ove è emerso che il portafoglio acquisito era costituito dai contratti di assicurazione, appartenenti a diversi rami danni, la cui gestione era stata assunta da Nuova Maa a partire dal 1° gennaio 2002.

L'operazione, comportando l'acquisizione del controllo di parte di impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90. Essa doveva essere preventivamen-

te comunicata, in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nel 2001 risultava superiore alla soglia di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90. Ai fini della determinazione dell'ammontare della sanzione, l'Autorità ha considerato che l'operazione non è stata notificata spontaneamente dalla parte; tuttavia, si è potuta riscontrare l'assenza di dolo da parte dell'impresa, che ha prestato la propria collaborazione nel corso del procedimento. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto sussistere i presupposti per l'irrogazione a carico della società Nuova Maa Assicurazioni di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/90, di 15.285 euro.

MEDIOBANCA BANCA DI CREDITO FINANZIARIO-EURALUX

Nel marzo 2003 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Mediobanca Banca di Credito Finanziario Spa e Euralux SA in relazione alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, l'operazione in questione consisteva nell'acquisizione da parte di Mediobanca del 75,9% del capitale di Euralux, società finanziaria lussemburghese appartenente al gruppo Lazard. Al 31 marzo 2003 l'istruttoria è in corso.

SEGNALAZIONE SUL RUOLO NAZIONALE DEI PERITI ASSICURATIVI

Nel luglio 2002 l'Autorità ha effettuato un intervento di segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in relazione alle distorsioni della concorrenza derivanti da alcune disposizioni della legge 17 febbraio 1992, n. 166, recante "Istituzione e funzionamento del ruolo nazionale dei periti assicurativi per l'accertamento e la stima dei danni ai veicoli a motore ed ai natanti soggetti alla disciplina della legge 24 dicembre 1969, n. 990, derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio degli stessi". In particolare, l'articolo 14, comma 1 di tale legge dispone che la tariffa per le prestazioni dei periti assicurativi relative all'accertamento e alla stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti sia determinata con decreto dell'ISVAP, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei periti assicurativi iscritti nel ruolo, nonché l'associazione rappresentativa delle imprese di assicurazione. Il successivo comma 2, applicabile nel solo caso di perizie a favore di imprese di assicurazione, prevede che la tariffa sia determinata di intesa dalle associazioni dei periti maggiormente rappresentative sul piano nazionale e dall'associazione rappresentativa delle imprese di assicurazione e sia approvata con decreto dell'ISVAP.

In conformità con l'orientamento espresso in numerose altre occasioni, l'Autorità ha osservato che le disposizioni in esame, omogeneizzando i compensi dei periti assicurativi e impedendo dunque agli utenti di beneficiare di prestazioni a prezzi più convenienti di quelli autoritativamente fissati, si ponevano in contrasto non solo con la normativa nazionale a tutela della con-

correnza, ma anche con i principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria in materia di fissazione delle tariffe professionali. Più specificatamente, con riferimento all'articolo 14, comma 1 della legge n. 166/92, l'Autorità ha ritenuto che tale norma non risultava giustificata da alcuna esigenza di interesse generale, né rappresentava uno strumento idoneo a tutelare la qualità dei servizi offerti dai periti assicurativi, laddove a garanzia della loro qualificazione professionale apparivano sufficienti le disposizioni che stabiliscono selezioni all'accesso alla professione e il rispetto di adeguati standard qualitativi nell'esercizio della stessa. In relazione al successivo comma 2 del medesimo articolo, l'Autorità ha posto in evidenza come l'intervento dell'ISVAP fosse limitato alla mera ratifica delle tariffe oggetto dell'accordo già raggiunto dalle associazioni di categoria delle imprese di assicurazione e dei periti assicurativi. La disposizione, dunque, legittimava sostanzialmente le associazioni di categoria a concludere accordi aventi a oggetto il prezzo di servizi, in evidente contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia di intese restrittive della concorrenza.

Alla luce delle considerazioni formulate, l'Autorità ha auspicato un riesame della normativa in questione, al fine di adeguarla ai principi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato.

SERVIZI FINANZIARI

Nel corso del 2002 l'Autorità ha concluso due istruttorie in relazione, rispettivamente, a una presunta intesa restrittiva tra alcuni importanti operatori nel settore delle carte di credito (CARTE DI CREDITO) e a una concentrazione tra banche, in merito ai suoi effetti sui mercati finanziari (BANCA DI ROMA-BIPOP). L'Autorità ha, inoltre, effettuato un intervento di segnalazione (SEGNALAZIONE IN MERITO AI COMPORTAMENTI ADOTTATI DA SERVIZI INTERBANCARI). Infine, sono stati resi tre pareri alla Banca d'Italia in merito ad altrettanti procedimenti istruttori svolti dall'autorità di vigilanza, relativi ad accordi interbancari concernenti alcuni servizi (ABI-CO.GE.BAN., ABI-ACCORDI INTERBANCARI) e all'operazione di fusione per incorporazione di Cardine Banca in San Paolo IMI (SANPAOLO IMI-CARDINE BANCA).

CARTE DI CREDITO

Nel febbraio 2001 l'Autorità aveva avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di alcuni importanti operatori nel settore delle carte di credito, le imprese Servizi Interbancari Spa (SI), società consortile alla quale partecipano la quasi totalità delle banche italiane, American Express Services Europe Ltd (Amex) e The Diners Club Europe Spa (Diners), al fine di verificare l'eventuale esistenza di un'intesa consistente nella fissazione di condizioni uniformi per l'emissione e il convenzionamento delle carte di credito per le transazioni effettuate presso i distributori di carburante. Si trattava, in particolare, della commissione di 1.500 lire, a carico dei titolari delle carte di credito, per le operazioni di pagamento effet-

tuate presso gli impianti di distribuzione del carburante e della commissione, pari allo 0,50% del valore della transazione, a carico dei gestori degli impianti di distribuzione del carburante.

Nel corso dell'istruttoria, è stata svolta un'approfondita analisi sui sistemi di pagamento con carte di credito. Questi sistemi si distinguono generalmente in due categorie, a seconda del numero dei soggetti coinvolti: sistemi cosiddetti "a tre parti" (il gestore della carta, il titolare della carta e l'esercente convenzionato) e "a quattro parti" (il titolare della carta, la banca emittente, l'esercente e la banca *acquirer* ovvero che ha effettuato il convenzionamento). Con riferimento alle parti del procedimento, due di esse (Amex e Diners) appartenevano alla categoria dei gestori di carte di credito funzionanti secondo lo schema a tre parti; SI operava, invece, secondo il sistema a quattro parti.

In relazione alla definizione del mercato rilevante, l'Autorità ha ritenuto che le carte di credito costituissero un mercato del prodotto a sé stante, distinto dalle carte di debito (bancomat). In particolare, l'istruttoria ha consentito di accertare una sostanziale assenza di sostituibilità tra i due prodotti. Infatti, le carte di credito nascono e sono usate prevalentemente per il pagamento di beni e servizi, mentre vengono solo eccezionalmente impiegate per il prelievo del contante, in considerazione della particolare onerosità di tale operazione. Al contrario, solo il 20% delle operazioni realizzate con il bancomat riguardano il pagamento di merci e servizi, poiché la gran parte delle operazioni concernono il prelievo di contante presso gli sportelli automatici (corrispondenti a quasi due terzi dei casi e circa all'80% del valore delle operazioni). L'appartenenza dei prodotti in questione a due distinti mercati è stata altresì confermata da un test effettuato nel corso del procedimento, test che riproduce sostanzialmente quello dell'elasticità incrociata della domanda, paragonando l'uso delle carte di credito e di debito nel settore dei carburanti con quello che si verifica in altri settori. La dimensione geografica è stata ritenuta nazionale in quanto le condizioni di convenzionamento degli esercenti e di emissione delle carte appaiono sufficientemente uniformi all'interno del territorio italiano.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria veniva ipotizzata l'esistenza di un'intesa tra SI, Amex e Diners, che congiuntamente detengono una quota di mercato, in termini di diffusione delle carte di credito, pari a circa il 64%, consistente nella fissazione di condizioni economiche omogenee a titolari ed esercenti per le transazioni effettuate presso i distributori di carburante. Tuttavia, gli elementi raccolti nel corso del procedimento hanno mostrato che la condotta in questione era da ascrivere a un comportamento imitativo di aggiustamenti delle commissioni avvenuto nel corso degli anni e indotto da condizioni economiche del mercato assolutamente peculiari. Infatti, è stato evidenziato che nella distribuzione di carburanti la commissione applicata al titolare della carta di credito è finalizzata a coprire i costi

della stessa, laddove gli esigui margini spettanti agli esercenti non consentirebbero l'impiego di tale mezzo di pagamento. Anche in merito alla presunta fissazione di condizioni uniformi per il convenzionamento ai gestori, non sono state rinvenute prove di accordi, né è stato riscontrato un parallelismo dei comportamenti delle parti nelle commissioni applicate. In relazione alle commissioni praticate negli altri settori, l'istruttoria ha consentito di accertare che le tre imprese risultavano avere livelli di prezzo e politiche commerciali significativamente diverse. Infine, alcuni comportamenti adottati da SI, consistenti nell'emanazione di circolari concernenti la fissazione di commissioni da praticare agli esercenti e ai titolari, comprese quelle relative alle transazioni realizzate presso i distributori di carburante, nonché i compensi spettanti alle banche commisurati al grado di allineamento alle indicazioni fornite da SI, sono stati oggetto di un'apposita segnalazione inviata a Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 20, comma 6 della legge n. 287/90.

Pertanto, non essendo emersi elementi idonei a comprovare l'esistenza di un'intesa tra le parti, l'Autorità ha ritenuto, nel giugno 2002, che i comportamenti adottati non integrassero un'intesa restrittiva della concorrenza. Anche la Banca d'Italia che, contestualmente all'Autorità, aveva avviato un procedimento istruttorio, ha espresso una posizione convergente con le valutazioni dell'Autorità, escludendo nel luglio 2002 la rilevanza di illeciti anti-concorrenziali.

BANCA DI ROMA-BIPOP

Nel giugno 2002 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 16, comma 4 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Banca di Roma Spa e Bipop-Carire Spa, al fine di valutare gli effetti dell'operazione di concentrazione nei mercati della produzione e della distribuzione dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento, dei fondi comuni d'investimento e delle polizze assicurative del ramo vita. L'operazione, autorizzata dall'Autorità nel settembre 2002, ha comportato l'aggregazione di uno dei maggiori gruppi bancari tradizionali (Banca di Roma), con uno degli operatori maggiormente specializzati nel risparmio gestito (Bipop-Carire). In particolare, la concentrazione è stata realizzata in due fasi che prevedevano: in primo luogo, il conferimento dell'attività bancaria tradizionale di Bipop in una nuova società e l'incorporazione della nuova società in Banca di Roma; in secondo luogo, la fusione per incorporazione in Bipop di una nuova società cui sono state conferite le partecipazioni detenute dalla Banca di Roma in società che operano principalmente nel settore della produzione e distribuzione di servizi di gestione del risparmio, banca-assicurazione e gestione dei canali alternativi di distribuzione. A seguito di queste operazioni, Banca di Roma e Bipop hanno mutato la loro denominazione in, rispettivamente, Capitalia Spa e Fineco Group Spa.