

Nel valutare gli effetti della concentrazione nei mercati dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento, dei fondi comuni d'investimento e delle polizze assicurative del ramo vita, l'Autorità ha distinto la fase della produzione da quella della distribuzione. Infatti, a una fase produttiva centralizzata a livello nazionale, nell'ambito della quale viene definito il disegno strategico dell'offerta, in termini di tipologie di prodotti, struttura tariffaria degli stessi e selezione dei canali di collocamento, segue la fase della distribuzione, che risente delle dinamiche competitive esistenti a livello locale. Pertanto, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, l'estensione geografica dei mercati della distribuzione dei prodotti finanziari e assicurativi in questione è stata ritenuta provinciale, in stretta analogia con il servizio bancario di raccolta del risparmio, in quanto la domanda è rappresentata prevalentemente dalle famiglie, per le quali sono importanti il servizio di prossimità che il distributore può assicurare e l'esistenza di un rapporto di fiducia con l'intermediario stesso.

Per quanto concerne i mercati nazionali della produzione di gestioni patrimoniali, fondi comuni di investimento e polizze vita, l'attività istruttoria ha fatto emergere come l'operazione, pur comportando la creazione di un'impresa caratterizzata da un ruolo importante nei mercati interessati, non avrebbe consentito al nuovo gruppo di annullare la distanza esistente nei confronti dei principali concorrenti nei rispettivi mercati, specie nel comparto dei fondi comuni. L'Autorità ha dunque escluso che la concentrazione fosse in grado di modificare la struttura dell'offerta nei mercati interessati e determinare la costituzione di una posizione dominante in capo alle parti.

In relazione ai mercati della distribuzione, la valutazione complessiva dell'operazione è stata condotta non solo in termini di analisi della struttura dei mercati locali, ma anche in una prospettiva che consentisse di valutare i rapporti di concorrenza tra i gruppi di importanza economica equivalente a livello nazionale, al fine di verificare l'effettivo impatto della concentrazione sulle relazioni concorrenziali tra le banche. In questa prospettiva, l'attività istruttoria svolta ha evidenziato una modesta rilevanza delle sovrapposizioni territoriali (in particolare alcuni mercati locali della Sicilia e la provincia di Frosinone) anche per quanto concerne le dinamiche competitive locali, in quanto esse risultavano dall'esistenza di posizioni di rilievo detenute da una sola delle parti precedentemente alla concentrazione; in ogni caso, in tali ambiti territoriali, le parti si trovavano a fronteggiare i maggiori gruppi bancari e assicurativi con quote di mercato assolutamente significative.

Gli elementi di valutazione emersi hanno così portato a ritenere che l'operazione in esame non fosse in grado di alterare significativamente la posizione assoluta e relativa delle parti nei mercati interessati, consentendo dunque di autorizzare la concentrazione.

SEGNALAZIONE IN MERITO AI COMPORTAMENTI ADOTTATI DA SERVIZI INTERBANCARI

Nel maggio 2002 l'Autorità ha inviato una segnalazione alla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 20, comma 6 della legge n. 287/90, in relazione ad alcuni comportamenti restrittivi della concorrenza adottati da Servizi Interbancari Spa (SI), società consortile alla quale partecipa la quasi totalità delle banche italiane. In particolare, nel corso del procedimento istruttorio avviato nei confronti di Servizi Interbancari Spa, American Express Europe Ltd e Diners Club Europe Spa e riguardante la presunta fissazione di condizioni uniformi per l'emissione e il convenzionamento delle carte di pagamento bancarie per le transazioni effettuate presso i distributori di carburante, è emerso che SI, in qualità di organismo dalla natura consortile espressione delle banche aderenti, aveva emanato delle circolari concernenti la fissazione di commissioni da praticare agli esercenti e ai titolari, nonché i compensi spettanti alle banche.

Tali comportamenti, riguardando unicamente soggetti bancari, sono stati considerati suscettibili di produrre eventuali effetti restrittivi sulle relazioni concorrenziali fra le banche aderenti a SI nell'ambito del complesso dei servizi bancari da esse offerti. Infatti, l'offerta dei servizi di pagamento elettronici presenta profili di connessione rispetto all'offerta dei servizi strettamente bancari, quali la raccolta, gli impieghi bancari e i servizi di pagamento non elettronici. Pertanto, l'Autorità è intervenuta segnalando alla Banca d'Italia i comportamenti accertati affinché essa potesse procedere a valutare l'eventuale sussistenza di un'ipotesi di violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nell'offerta complessiva di servizi di raccolta, impieghi e pagamento.

Nella segnalazione l'Autorità ha posto in evidenza che, sebbene SI sia stata costituita con lo scopo di favorire lo sviluppo coordinato delle attività di gestione delle carte di credito, essa ha esteso la sua attività al di là della mera fase produttiva della gestione delle carte di credito, intervenendo nella fissazione del prezzo praticato dalle banche aderenti. In conseguenza di tale comportamento, l'autonoma politica commerciale delle singole banche sarebbe stata sostituita, quanto meno relativamente alla fase essenziale di fissazione del prezzo di vendita del servizio, dalla politica stabilita centralmente da SI per tutti gli istituti aderenti. In particolare, fino al 1994 SI ha fissato direttamente le commissioni da praticare agli esercenti. Successivamente, pur concedendo alle banche maggiori margini di autonomia, ha adottato un meccanismo che si traduceva di fatto nella fissazione di commissioni minime.

Sulla base di quanto segnalato dall'Autorità, la Banca d'Italia ha avviato un procedimento istruttorio, al 31 marzo 2003 in corso, volto ad accertare l'eventuale esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

ABI-CO.GE.BAN., ABI ACCORDI INTERBANCARI

Nel luglio 2002 e nel gennaio 2003 la Banca d'Italia, mediante due distinti provvedimenti, ha concluso l'esame delle fattispecie relative, rispettivamente, agli accordi interbancari concernenti i servizi Bancomat, RIBA (ricevuta bancaria) e RID (rapporti interbancari diretti) e agli accordi su altre cinque categorie di servizi di incasso e pagamento. In particolare, il procedimento istruttorio era stato avviato dalla Banca d'Italia nel giugno 2000, ai sensi dell'articolo 14, comma 1 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e della Convenzione per la Gestione del Marchio Pagobancomat (Cogeban), al fine di verificare sia la sussistenza dei presupposti per la concessione di una nuova autorizzazione in deroga ad ABI con riferimento agli accordi relativi alle procedure RIBA/RID e Bancomat (già autorizzati ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 nel 1994), sia l'ottemperanza da parte di Cogeban a quanto disposto dalla Banca d'Italia con provvedimento dell'ottobre 1998 in merito agli accordi relativi al servizio Pagobancomat. Tale istruttoria è stata più volte prorogata e ampliata nell'oggetto al fine di includere la valutazione di ulteriori accordi, riferiti a cinque categorie di servizi di incasso e pagamento (incasso di assegni bancari; incasso e/o accettazione di effetti cambiari e documenti; incassi elettronici; bonifici e incarichi di pagamento; giri di fondi tra banche), nei quali venivano definite le commissioni interbancarie e le altre condizioni economiche (valute, date di regolamento, interessi, penali) applicabili a livello interbancario ad alcune procedure relative a tali servizi. Il procedimento istruttorio ha trovato una prima parziale conclusione nel novembre 2001 con riferimento alle fattispecie riguardanti gli accordi interbancari relativi al servizio Pagobancomat (istruttoria ABI-CO.GE.BAN., descritta nella Relazione dello scorso anno).

Successivamente, la Banca d'Italia ha proseguito la valutazione delle altre fattispecie oggetto del procedimento e, con provvedimento del luglio 2002, ha disposto l'autorizzazione in deroga per un periodo di tre anni della commissione interbancaria relativa al servizio Bancomat, a condizione che le parti eliminassero la voce di costo relativa all'acquisto e all'installazione degli sportelli automatici (ATM). Alcune intese sulle commissioni interbancarie relative ai servizi RIBA e RID sono state autorizzate in deroga a condizione che le commissioni stesse fossero ridotte al livello dei costi sostenuti a livello interbancario, mentre è stata disposta l'eliminazione di altre commissioni interbancarie relative ai medesimi servizi. In relazione alle intese sulle condizioni interbancarie diverse dalle commissioni interbancarie, ovvero gli interessi, le penali e le date di regolamento, la Banca d'Italia ha ritenuto che esse non configuravano una violazione della concorrenza, a condizione che non assolvessero una funzione remunerativa; le intese relative a condizioni con funzione anche remunerativa dovevano invece essere inserite nel calcolo delle commissioni interbancarie di riferimento. L'Autorità nel parere espresso alla Banca d'Italia aveva osservato che l'istruttoria svolta

dalla Banca d'Italia non aveva mostrato una stretta aderenza delle commissioni interbancarie stabilite dall'ABI e dal Cogeban ai costi effettivamente sostenuti dalle banche per i servizi svolti. Peraltro, l'Autorità aveva rilevato che l'utilizzo dello strumento dell'autorizzazione in deroga di un'intesa che istituisce un sistema di autoregolamentazione può non essere lo strumento più adeguato per il raggiungimento dell'efficienza e il miglioramento del benessere sociale. In particolare, l'Autorità aveva sostenuto che in presenza di problemi di fallimento del mercato, gli interessi dei consumatori potrebbero trovare più adeguata rappresentanza nell'ambito di un'attività di tipo regolatorio.

Nel gennaio 2003 si è concluso il procedimento istruttorio in merito ai restanti accordi interbancari riguardanti “commissioni interbancarie” e “condizioni interbancarie di natura tecnica” relative a cinque servizi di incasso e pagamento (incasso di assegni bancari; incasso e/o accettazione di effetti cambiari e documenti; incassi elettronici; bonifici e incarichi di pagamento; giri di fondi tra banche). Nel corso del procedimento istruttorio l'ABI ha eliminato un numero consistente di condizioni interbancarie, sopprimendo quelle ritenute non strettamente necessarie per consentire il regolare e ordinato funzionamento delle procedure interbancarie.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che la determinazione delle commissioni bancarie uniformi, stabilite centralmente, relative a tali servizi di pagamento, potesse essere ritenuta necessaria al fine di addivenire a forme di prestazione dei servizi maggiormente efficienti, consentendo di ridurre i costi di transazione. In merito all'analisi dei costi presentata dall'ABI, finalizzata a dimostrare che la definizione di tali commissioni interbancarie risultava strettamente correlata ai costi, l'Autorità ha osservato che dalla documentazione disponibile sembrava emergere che tale analisi fosse stata effettuata secondo criteri che la Banca d'Italia aveva valutato adeguati in precedenti provvedimenti; entro tali limiti, l'Autorità ha rilevato le commissioni fissate negli accordi risultavano correlate ai costi effettivamente sostenuti dalle banche.

Nel provvedimento del gennaio 2003, la Banca d'Italia ha ritenuto che l'analisi dei costi presentata dall'ABI dimostrasse la sostanziale correlazione delle commissioni interbancarie con i costi a esse riconducibili, a eccezione delle commissioni relative a due procedure. Pertanto, a condizione che le banche riducano al livello dei costi l'entità delle commissioni interbancarie relative a tali due procedure, la Banca d'Italia ha autorizzato in deroga, per un periodo di cinque anni, gli accordi in vigore relativi alle commissioni interbancarie. Infine, gli accordi riguardanti le condizioni interbancarie diverse dalle commissioni, ovvero quelli relativi a interessi, penali e date di regolamento, non sono stati considerati restrittivi della concorrenza, come peraltro indicato dall'Autorità nel suo parere, purché non svolgano una funzione remunerativa.

SANPAOLO IMI-CARDINE BANCA

Nel marzo 2002 la Banca d'Italia ha avviato un'istruttoria in relazione alla comunicata operazione di fusione per incorporazione di Cardine Banca Spa in SanPaolo IMI Spa, al fine di verificare se la concentrazione determinasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante con riferimento ai mercati della raccolta bancaria delle province di Rovigo, Padova e Venezia, dove il gruppo Cardine risultava presente con quote di mercato particolarmente elevate.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione, l'Autorità ha evidenziato che nei mercati interessati l'apporto di Cardine Banca all'operatività di SanPaolo IMI risultava modesto, sia sotto il profilo della capacità di raccolta, sia in termini di rete distributiva. In particolare, nella valutazione della posizione delle parti nei mercati interessati, l'Autorità ha fatto presente come fosse opportuno tener conto del significativo peso della clientela *corporate* nell'ambito dei soggetti detentori di depositi bancari presso il gruppo Cardine. Le imprese, infatti, si caratterizzano sotto il profilo della domanda di servizi bancari per una maggiore mobilità potenziale, che può condurre all'identificazione di un mercato geografico più ampio di quello provinciale. Le famiglie rappresentano, invece, il segmento di clientela bancaria caratterizzato da minore potere contrattuale nei confronti dell'offerta, per il quale il servizio di prossimità degli sportelli bancari è più importante e sul quale maggiormente producono effetti eventuali mutamenti nella struttura del mercato provinciale di riferimento. In tale ottica, l'analisi delle quote di mercato detenute dalle parti con riguardo alla sola componente dei depositi delle famiglie ha evidenziato una minore incidenza della posizione di Cardine Banca nei mercati della raccolta delle province di Padova, Venezia e, soprattutto, Rovigo, attenuando gli effetti prodotti dall'operazione di concentrazione. Pertanto, l'Autorità ha espresso il parere che l'operazione di concentrazione notificata non fosse idonea a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati.

Nel maggio 2002 l'operazione è stata autorizzata da Banca d'Italia a condizione che il gruppo risultante dalla concentrazione mantenga invariato il numero complessivo dei propri insediamenti per un periodo di quattro anni nella provincia di Rovigo e di due anni nelle province di Padova e Venezia.

ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Nel corso del 2002 l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione in relazione a disposizioni normative suscettibili di restringere la concorrenza nell'ambito delle attività professionali (SEGNALAZIONE SULL'ACCESSO INFORMATICO ALLE BANCHE DATI DELLE CONSERVATORIE IMMOBILIARI,

SEGNALAZIONE SULLE NORMATIVE ISTITUTIVE DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE). 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 (FIAT GESCO-RAMO DI AZIENDA DI I.L.T.E. INDUSTRIA LIBRARIA TIPOGRAFICA EDITRICE).

SEGNALAZIONE SULL'ACCESSO INFORMATICO ALLE BANCHE DATI DELLE CONSERVATORIE IMMOBILIARI

Nell'aprile 2002 l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Governo, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in relazione alle distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina per l'accesso informatico alle banche dati delle conservatorie immobiliari contenuta nel decreto del Ministero delle Finanze 10 ottobre 1992. In particolare, l'articolo 8 del decreto prevede per gli utenti il "divieto di commercializzare, duplicare o riprodurre le informazioni" acquisite presso le conservatorie immobiliari tramite il servizio telematico.

L'Autorità ha rilevato che tale divieto, oltre a porsi in contrasto con l'obiettivo di rendere più celere ed efficiente l'attività svolta dagli uffici delle conservatorie immobiliari, rischia di limitare l'accesso al mercato della produzione di servizi di accertamento immobiliari, ipotecari e catastali da parte di quei soggetti che svolgono attività di raccolta e diffusione di informazioni d'interesse economico. Tali soggetti si vedono, infatti, costretti a ricorrere alla consultazione manuale degli archivi cartacei, senza poter usufruire dell'innegabile vantaggio di costo offerto dall'informatizzazione del servizio.

Il divieto posto dal decreto ministeriale di operare qualsivoglia attività di commercializzazione dei dati acquisiti in via telematica appare, dunque, in contrasto con l'esigenza di garantire il corretto funzionamento del mercato, senza peraltro risultare adeguatamente proporzionato rispetto agli interessi generali da tutelare. A questo proposito, l'Autorità, pur ritenendo pienamente condivisibile l'interesse pubblico a preservare la banca dati immobiliare da manipolazioni e alterazioni, vista la funzione di certezza giuridica dei dati in questione, ha osservato come tale esigenza potrebbe essere assicurata attraverso strumenti diversi quali, ad esempio, un sistema di protezione elettronica, nonché uno specifico regime sanzionatorio a carico dell'utente telematico responsabile di eventuali manipolazioni dei dati.

L'Autorità, pertanto, al fine di evitare ingiustificate restrizioni sul mercato della produzione di servizi di accertamento immobiliari, ipotecari e catastali, ha auspicato una modifica del divieto di commercializzazione delle informazioni assunte in via telematica dalle conservatorie immobiliari in senso conforme ai principi di concorrenza.

SEGNALAZIONE SULLE NORMATIVE ISTITUTIVE DELLE AGENZIE REGIONALI PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Nel maggio 2002 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso alcune osservazioni ai Presidenti delle Giunte Regionali e dei Consigli Regionali, nonché ai Direttori Generali delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, in merito alle normative regionali istitutive delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente-ARPA. In particolare, l'Autorità ha rilevato che pur in assenza di una previsione espressa nella disciplina nazionale di riferimento, la normativa adottata da gran parte delle Regioni prevedeva la possibilità per le ARPA di offrire sul mercato, in concorrenza con i laboratori d'analisi e i professionisti privati, prestazioni a richiesta di soggetti terzi, utilizzando i laboratori e le professionalità di cui esse erano dotate per svolgere la loro attività istituzionale, e cioè l'attività di supporto tecnico-scientifico in materia di tutela ambientale a favore degli enti territoriali.

Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto opportuno ribadire quanto già affermato in una precedente segnalazione⁴⁴, ponendo in evidenza come la concentrazione in capo al medesimo soggetto dell'attività istituzionale di controllo e di quella privatistica di consulenza era suscettibile di determinare un ingiustificato vantaggio concorrenziale a beneficio dell'operatore pubblico. Infatti, coloro ai quali la legge impone forme obbligatorie di controllo risultano naturalmente propensi a rivolgersi, per l'attività di consulenza, al soggetto preposto all'esercizio di tale funzione, a scapito degli altri operatori privati presenti sul medesimo mercato.

Pertanto, l'Autorità ha osservato che la previsione di un duplice ruolo in capo a un medesimo soggetto appare limitare l'efficacia stessa delle attività di controllo e certificazione, potendo risultare queste ultime condizionate da un potenziale conflitto di interessi e, di conseguenza, essere svolte senza il rispetto del fondamentale requisito dell'imparzialità. L'Autorità ha dunque auspicato un riesame della disciplina in materia di competenza e attribuzioni alle ARPA da parte delle rispettive Regioni, al fine di eliminare gli effetti distorsivi derivanti dalla commistione di competenze pubbliche e privatistiche e adeguarla ai principi posti a tutela della concorrenza.

FIAT GESCO-RAMO DI AZIENDA DI I.L.T.E. INDUSTRIA LIBRARIA TIPOGRAFICA EDITRICE

Nel febbraio 2003 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società FIAT Gesco Spa e I.L.T.E.-Industria Libreria Tipografica Editrice Spa in relazione alla violazione dell'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, l'operazione in questione, tardivamente comunicata all'Autorità, consisteva nell'acquisizione da parte di FIAT Gesco di un ramo di azienda di I.L.T.E. attivo nella fornitura di servizi amministrativi. Al 31 marzo 2003 l'istruttoria è in corso.

⁴⁴ SEGNALAZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI CONSULENZA SVOLTA DAGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI SPERIMENTALI, in Bollettino n. 49/2001.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha autorizzato un'operazione di concentrazione (LOTTOMATICA-TOTO 2000-BETTING SERVICE-RAMO DI AZIENDA DI EIS-ELETTRONICA INGEGNERIA SISTEMI) e sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (LOTTOMATICA-TWIN) nel settore della gestione di giochi e scommesse. Inoltre, sempre nel medesimo settore, l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione in merito a disposizioni normative suscettibili di determinare distorsioni della concorrenza (SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA RACCOLTA DEL GIOCO DEL LOTTO, SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI ACCESSO ALL'ATTIVITÀ DI RACCOLTA DI SCOMMESSE IPPICHE E/O SPORTIVE).

LOTTOMATICA-TOTO 2000-BETTING SERVICE-RAMO DI AZIENDA DI EIS-ELETTRONICA INGEGNERIA SISTEMI

Nel giugno 2002 l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione, da parte della società Lottomatica Spa, di un ramo d'azienda di EIS-Elettronica Ingegneria Sistemi Spa, operante nella realizzazione di sistemi informatici per l'accettazione dei giochi e delle scommesse ippiche e sportive. Contestualmente, l'Autorità ha deliberato, a seguito del ritiro della notificazione preventiva, il non luogo a provvedere in merito all'acquisizione del controllo esclusivo, da parte della stessa Lottomatica, delle società Toto 2000 Srl, attiva nella fornitura di servizi per la raccolta e l'accettazione delle scommesse ippiche e sportive, e Betting Service Srl, operante nell'elaborazione dati per la determinazione delle quote di riferimento per le scommesse sugli avvenimenti ippici e sportivi.

Il mercato interessato dalle operazioni in questione è stato individuato nella gestione della raccolta di giochi e scommesse. L'Autorità ha considerato le attività di giochi e scommesse come appartenenti a un unico mercato alla luce di numerose considerazioni, quali le caratteristiche dei prodotti, l'esistenza di significativi spostamenti della domanda che di volta in volta hanno favorito determinate tipologie di giochi e scommesse a scapito di altre, la sostituibilità sul versante dell'offerta. L'Autorità ha riscontrato che l'accesso al mercato della gestione di giochi e scommesse è caratterizzato da stringenti barriere di tipo regolamentare, essendo subordinato all'ottenimento di concessioni da parte dello Stato di durata pluriennale e numericamente limitate, o alla possibilità di fornire ai concessionari servizi per l'espletamento della raccolta (servizi di rete per lo scambio dei dati con il sistema del Ministero delle Finanze).

L'Autorità ha valutato le operazioni comunicate in modo unitario in quanto le acquisizioni risultavano compiute dalla medesima società e risultavano strettamente complementari e funzionali a un efficace ingresso di Lottomatica nella gestione della raccolta di scommesse ippiche e sportive.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria l'Autorità ha osservato che Lottomatica deteneva una posizione dominante sul mercato, evidenziata da una serie di fattori quali l'elevata quota di mercato, superiore al 54%, la distanza di tale quota rispetto a quella detenuta dal secondo operatore, pari a circa il 20% del mercato, la disponibilità di una rete di raccolta delle scommesse assai superiore per capillarità e grado di sviluppo tecnologico a quella dei concorrenti, nonché la presenza di barriere all'entrata dovute al regime concessorio. L'acquisizione da parte di Lottomatica di Toto 2000, Betting Service e del ramo d'azienda di EIS risultava suscettibile di dar luogo a un rafforzamento della posizione dominante già detenuta da Lottomatica, conferendole i mezzi necessari per svolgere efficacemente anche l'attività di raccolta di scommesse ippiche e sportive, esercitando le funzioni proprie del fornitore di servizi e con la stessa pienezza di mezzi con la quale essa operava quale gestore di giochi in altri segmenti del mercato.

In considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità nel corso dell'istruttoria, Lottomatica ha ritirato formalmente le comunicazioni relative alle acquisizioni di Toto 2000 e di Betting Service. Il ritiro della notifica ha mutato radicalmente il quadro esaminato nell'ambito dell'istruttoria, influenzando in maniera decisiva la valutazione dell'operazione, così circoscritta alla sola acquisizione del ramo d'azienda di EIS. L'acquisizione di tale ramo d'azienda, pur comportando il trasferimento a Lottomatica delle conoscenze e delle strutture relative a una componente importante dell'attività di gestione delle scommesse (il sistema di gestione delle informazioni e di collegamento telematico delle agenzie con il centro), non le avrebbe comunque consentito di entrare in possesso di tutti gli strumenti necessari a svolgere il ruolo di gestore di scommesse. In particolare, la modifiche all'originario progetto sono state ritenute idonee a evitare che Lottomatica assumesse il ruolo di fornitore di servizi nel segmento delle scommesse ippiche e sportive, con il conseguente ampliamento della sua presenza in un mercato nel quale già deteneva una posizione dominante. L'Autorità ha, dunque, concluso l'istruttoria autorizzando l'acquisizione del ramo d'azienda di EIS e deliberando il non luogo a provvedere in merito alle altre due operazioni originariamente comunicate.

LOTTOMATICA-TWIN

Nel febbraio 2003 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Lottomatica Spa per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione disposto dall'articolo 16, comma 1 della legge n. 287/90. L'operazione consisteva nel passaggio dal controllo congiunto al controllo esclusivo da parte di Lottomatica della società Twin Spa, attiva nell'accettazione delle giocate per la Tris.

Nel corso del procedimento, Lottomatica ha eccepito la tardività della notifica della contestazione per l'omessa comunicazione dell'operazione, in

quanto l'Autorità avrebbe disatteso il termine perentorio di 90 giorni previsto dall'articolo 14, comma 2 della legge n. 689/81 in materia di contestazione di illeciti da parte della pubblica amministrazione. Lottomatica ha infatti sostenuto che l'Autorità era venuta a conoscenza del mutamento dell'assetto di controllo di Twin in occasione delle notifiche relative ad altre operazioni di concentrazioni riguardanti Lottomatica, dalle quali risultava che quest'ultima aveva acquisito il 93% delle quote di Twin. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che il richiamato articolo 14, comma 2 della legge n. 689/81 prevede che la notifica della contestazione della violazione debba avvenire entro 90 giorni dall'accertamento della violazione medesima e non già dall'eventuale conoscibilità del fatto. Nel caso di specie, ai fini dell'accertamento dell'obbligo di comunicazione in capo a Lottomatica, la mera notizia circa l'incremento dell'azionariato non era sufficiente, essendo necessario verificare che al passaggio di quote si fosse altresì accompagnata l'acquisizione del controllo esclusivo di Twin. In particolare, risultava essenziale l'informazione circa l'avvenuta abrogazione dei patti parasociali in virtù dei quali il potere decisionale era stato ripartito tra i due soci. Pertanto, soltanto una volta ottenuta tale informazione, l'Autorità ha potuto accertare l'infrazione e da tale accertamento sono decorsi i 90 giorni previsti dalla legge n. 689/81.

Ai fini della quantificazione della sanzione, l'Autorità ha tenuto conto del fatto che, per tutta la durata degli accertamenti, l'impresa non avesse mai provveduto a notificare formalmente l'operazione, determinandosi in tal senso soltanto 17 giorni prima della chiusura dell'istruttoria. L'Autorità ha pertanto ritenuto di comminare a Lottomatica una sanzione amministrativa pecuniaria di 23 mila euro.

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA RACCOLTA DEL GIOCO DEL LOTTO

Nel gennaio 2003 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo alcune osservazioni sulla normativa in materia di raccolta del gioco del Lotto automatizzato di cui alla legge 2 agosto 1982, n. 528, e in particolare in merito all'articolo 12, laddove dispone che l'autorizzazione ad accettare le giocate del lotto può essere concessa soltanto ai rivenditori di generi di monopolio.

L'Autorità, osservando che tale norma esclude ingiustificatamente l'opportunità per altri soggetti di svolgere l'attività di raccolta delle scommesse, ha inteso sottolineare che, in un'ottica concorrenziale, i criteri posti dal legislatore al fine di individuare i soggetti da abilitare allo svolgimento di una data attività dovrebbero essere di natura oggettiva, relativi a caratteristiche qualitative e, comunque, informati a considerazioni di efficienza. L'introduzione di criteri atti a dar luogo a discriminazioni tra gli operatori potenzialmente idonei all'esercizio di tali attività dovrebbe in ogni caso rispettare i principi di necessità e proporzionalità.

A giudizio dell'Autorità, invece, il requisito soggettivo definito dall'articolo 12 della legge n. 528/82 non risultava ispirato a considerazioni di efficienza, atte cioè a garantire che i ricevitori del lotto potessero esercitare meglio l'attività di raccolta delle scommesse. Al riguardo l'Autorità, pur riconoscendo le esigenze dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, competente a rilasciare le autorizzazioni alla raccolta del gioco del lotto, a controllare il corretto versamento dei proventi erariali, ha osservato che la riserva di legge prevista dalla disposizione in esame non soddisfa i requisiti di proporzionalità e necessità. Pur essendo, infatti, il controllo più agevole nei confronti dei rivenditori di generi di monopolio, in quanto già titolari di altre licenze di esercizio rilasciate dalla medesima Amministrazione (vendita di tabacchi, bolli), analoghe modalità di rilevazione potrebbero essere estese, senza eccessive difficoltà, anche nei confronti di soggetti non rivenditori di generi di monopolio, laddove i controlli siano organizzati secondo un sistema campionario. L'Autorità ha pertanto osservato che, ove fosse ritenuto necessario procedere a una selezione dei soggetti abilitati a raccogliere le scommesse del gioco del lotto, quest'ultima dovrebbe essere effettuata in base a parametri di tipo qualitativo/oggettivo, orientati al soddisfacimento di standard di efficienza, quali ad esempio l'eventuale competenza già maturata in materia di giochi e scommesse da parte del richiedente, gli orari di apertura e le caratteristiche del locale.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha quindi auspicato l'abrogazione della norma, nella parte in cui preclude a soggetti diversi dai rivenditori di generi di monopolio lo svolgimento dell'attività di raccolta del gioco del lotto e l'adozione di disposizioni che pongano condizioni di accesso a tale attività non ingiustificatamente discriminatorie.

SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI ACCESSO ALL'ATTIVITÀ DI RACCOLTA DI SCOMMESSE IPPICHE E/O SPORTIVE

Nel febbraio 2003 l'Autorità ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alla normativa vigente in materia di modalità di accesso all'attività di raccolta di scommesse ippiche e/o sportive.

L'Autorità si è soffermata, in primo luogo, sull'articolo 2, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 aprile 1998, n. 169, e sull'articolo 2, comma 6 del decreto del Ministero delle Finanze 2 giugno 1998, n. 174, che impongono, rispettivamente, ai concessionari di scommesse ippiche e sportive, costituiti in forma di società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata, che le relative azioni o quote siano intestate a persone fisiche o a società di persone, pena la decadenza dalla concessione. In proposito l'Autorità ha ricordato i principi già espressi nella segnalazione dell'ottobre 1998 in materia di concessioni amministrative⁴⁵, ove veniva posto in evidenza che il ricorso allo strumento con-

⁴⁵ PARERE SULLE MISURE DI REVISIONE E SOSTITUZIONE DI CONCESSIONI AMMINISTRATIVE, in Bollettino n. 42/1998.

cessorio risultava giustificato solo nelle materie coperte da una riserva di pubblici poteri in favore dello Stato e che, laddove la concessione fosse giustificata, i concessionari dovevano in ogni caso essere individuati sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori. L'Autorità ha rilevato, invece, che il criterio soggettivo di individuazione dei concessionari previsto dai decreti per l'esercizio delle scommesse ippiche e sportive non rispettava i principi di necessità e proporzionalità e poteva tradursi in una barriera all'ingresso per le imprese estere operanti nel settore, costituite per la gran parte in forma di società di capitali quotate in borsa. Peraltro, l'Autorità ha sottolineato che nell'ambito di una procedura di infrazione in sede comunitaria⁴⁶, la stessa Commissione europea ha ritenuto sufficienti e proporzionati, ai fini del soddisfacimento di esigenze di ordine pubblico, la predisposizione di controlli amministrativi volti a ottenere informazioni idonee a valutare l'onorabilità dei rappresentanti dell'impresa e dei principali azionisti.

Con riferimento allo specifico settore delle scommesse ippiche, l'Autorità ha inoltre evidenziato le distorsioni della concorrenza derivanti dal decreto del Ministero delle Finanze del 21 dicembre 1999 che ha disposto il rinnovo senza gara di 329 concessioni per la raccolta delle scommesse ippiche per un periodo di sei anni a partire dal 1° gennaio 2000 laddove, invece, il Dpr n. 169/98 aveva consentito il rinnovo delle stesse solo fino al 31 dicembre 1999 e subordinatamente alla circostanza dell'impossibilità a espletare le procedure di gara. L'Autorità, richiamandosi a quanto già affermato in numerose altre occasioni, ha ribadito che l'affidamento in concessione, attribuendo una posizione di privilegio al concessionario, dovrebbe derivare da procedure a evidenza pubblica, intese a individuare i concessionari sulla scorta di criteri di tipo oggettivo/qualitativo, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi al sistema concessorio. L'Autorità ha, pertanto, auspicato che le amministrazioni competenti provvedano, nel più breve tempo possibile, all'espletamento delle gare con riferimento sia alle concessioni future, sia a quelle da rinnovare.

RISTORAZIONE

Nel periodo di riferimento, nel settore della fornitura del servizio di ristoro autostradale, l'Autorità ha vietato una concentrazione (AUTOGRILL-RISTOP). Sempre nel medesimo settore, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, al 31 marzo 2003 in corso, in relazione a presunte intese e/o condotte abusive (COMPASS GROUP ITALIA-AUTOGRILL-RISTOP). Infine, è stata sanzionata un'inottemperanza alle misure prescritte quale condizione per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione (EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE).

⁴⁶ Sentenza della Corte di Giustizia del 21 ottobre 1999, *Zenatti*, causa C-67/98, Racc. I-7289.

AUTOGRILL-RISTOP

Nel luglio 2002 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione all'acquisizione, da parte di Autogrill Spa, della società Ristop Srl. Autogrill, società controllata da Edizione Holding Spa, opera nel settore della ristorazione e dei servizi per le persone in movimento, in particolare nell'ambito della rete autostradale (336 punti vendita), in cui si concentra l'80% del proprio fatturato, nonché nella ristorazione moderna a servizio rapido in luoghi caratterizzati da elevata affluenza di consumatori. Ristop è una società attiva prevalentemente nel campo della ristorazione autostradale, attraverso la somministrazione e vendita di alimenti in locali quali bar, ristoranti e market, oltre che nella ristorazione urbana veloce e nella conduzione di caffetterie-pasticcerie nelle stazioni ferroviarie italiane. La rete di Ristop è composta da 29 punti di ristoro, 23 dei quali dislocati lungo la rete autostradale.

L'operazione comunicata consisteva nella conclusione di un contratto preliminare di acquisizione, da parte di Autogrill, di una quota del capitale sociale di Ristop pari, alternativamente, al 100%, in caso di assenso espresso dall'Autorità, oppure al 45%, in caso di divieto dell'operazione o di imposizione di condizioni che avrebbero alterato la sostanza dell'operazione. In quest'ultima ipotesi gli accordi tra le parti prevedevano che Autogrill avrebbe acquisito un diritto di opzione sull'acquisto del restante 55% del capitale sociale di Ristop, da esercitare entro il 31 dicembre 2004 da parte della medesima Autogrill o di un terzo da essa designato.

Il mercato rilevante ai fini della valutazione dell'operazione è stato individuato, sotto il profilo del prodotto, nella fornitura di servizi di ristoro agli utenti della rete autostradale. Secondo un consolidato orientamento della Commissione europea e dell'Autorità, infatti, l'insieme di servizi quali la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita di generi alimentari e non, la vendita di giornali e di generi di monopolio, offerti in modo complementare agli utenti delle autostrade che sostano presso le aree di servizio, costituiscono un mercato del prodotto a sé stante rispetto alla vendita dei medesimi servizi forniti al di fuori della rete autostradale. Per quanto concerne la dimensione geografica del mercato di riferimento, l'Autorità ha osservato che il singolo punto vendita è sostituibile, dal lato della domanda, esclusivamente con punti di ristoro limitrofi; in particolare, la sostituibilità tra i punti di ristoro risulta essere inversamente proporzionale alla distanza che tra loro intercorre e il suo limite può essere ragionevolmente individuato nel raggio di 150 km rispetto al punto nel quale il consumatore si trova. Dato che Ristop offre il servizio di ristorazione unicamente presso 20 aree di servizio, i mercati geografici sono stati identificati individuando, per ognuna di tali aree, un ambito costituito dai tratti autostradali di lunghezza non superiore a 150 km che la precedono e/o seguono.

Dall'analisi istruttoria è risultato che il mercato è caratterizzato da significative barriere all'entrata, di natura amministrativa nonché economica. L'esercizio dell'attività di ristorazione autostradale richiede, infatti, un titolo

giuridico di utilizzazione dell'area di servizio, diretto (concessionario) o indiretto (contrattuale). La modalità prevalente di ingresso nel mercato è rappresentata dall'affidamento indiretto per il tramite delle società petrolifere titolari delle concessioni sulle aree. In ogni caso, in entrambe le ipotesi, l'operatore cui affidare i servizi di ristorazione non risultava generalmente scelto tramite procedure concorsuali trasparenti e competitive. L'Autorità ha, pertanto, osservato come l'ingresso di nuovi operatori nel settore della ristorazione autostradale potesse avvenire unicamente per il tramite dell'acquisizione di operatori già presenti, subentrando nei rapporti che questi avevano instaurato o con i soggetti concedenti o con le società concessionarie. A partire dal 2003, invece, dovrebbe esservi un progressivo ricorso a procedure a evidenza pubblica per l'attribuzione delle concessioni in scadenza o relative a nuove aree di servizio. In relazione all'operazione in esame, tuttavia, l'attività istruttoria ha evidenziato come la riduzione delle barriere all'accesso avrebbe riguardato nell'immediato solo un numero limitato dei mercati interessati, mentre la maggior parte delle concessioni in essere non sarebbe stata assegnata tramite procedure concorsuali prima del 2007.

L'Autorità ha accertato che Autogrill deteneva una posizione dominante nell'offerta di servizi di ristorazione autostradale in tutti i 20 mercati considerati. Tra i 20 mercati interessati dall'operazione, infatti, quelli nei quali la quota di Autogrill superava la soglia del 70% erano, in termini di punti di ristoro, 13, e, in termini di fatturato, 17. Peraltro, in molti casi, la quota detenuta da Autogrill in termini di fatturato risultava superiore a quella detenuta in termini di numero di punti vendita, possedendo per lo più i punti di ristoro in grado di generare maggior reddito.

In relazione agli effetti dell'operazione, l'Autorità ha ritenuto che ne sarebbe derivato un rafforzamento della posizione dominante di Autogrill in tutti i mercati interessati, sia in termini di punti di ristoro che di fatturato. In particolare, tra i 20 mercati considerati, quelli nei quali la quota di Autogrill avrebbe superato la soglia dell'80% sarebbero passati, in termini di punti di ristoro, da 5 a 13, e, in termini di fatturato, da 11 a 19; inoltre, tra questi ultimi, quelli nei quali Autogrill avrebbe detenuto più del 90% sarebbero passati da 1 a 12. Atteso, inoltre, che in molti dei mercati interessati Ristop rappresentava il secondo operatore, il rafforzamento della posizione dominante di Autogrill è apparso idoneo a ridurre ulteriormente o eliminare in modo sostanziale e durevole la concorrenza effettiva. L'operazione comunicata avrebbe, altresì, determinato notevoli effetti restrittivi anche con riferimento alla concorrenza potenziale. L'acquisizione di Ristop rappresentava, infatti, al momento dell'operazione, l'unica modalità di accesso al mercato, viste le ridotte prospettive di apertura alla concorrenza derivanti dal ricorso a procedure concorsuali per l'affidamento delle concessioni. A seguito dell'operazione, pertanto, Autogrill avrebbe rafforzato la propria posizione dominante, impedendo di fatto l'accesso al mercato dei concorrenti potenziali e rinviando nel tempo, alla successiva fase delle gare, le possibilità di ingresso.

Nel corso del procedimento Autogrill ha presentato degli impegni di progressiva dismissione di alcuni punti di ristoro. Tuttavia, le dismissioni proposte, per la loro collocazione geografica e il loro valore, non sono state ritenute idonee a impedire il rafforzamento della posizione dominante di Autogrill nei mercati interessati. L'Autorità ha pertanto vietato la realizzazione dell'operazione di acquisizione del 100% del capitale sociale di Ristop. Contestualmente, in considerazione della previsione pattuita dalle parti nel contratto preliminare comunicato all'Autorità, secondo la quale in caso di mancato ottenimento della autorizzazione all'acquisto dell'intero pacchetto azionario di Ristop, Autogrill ne avrebbe acquisito il 45% insieme a un'opzione per l'acquisto del restante 55%, l'Autorità ha avviato un secondo procedimento istruttorio nei confronti di tale operazione, ritenendo che essa comportasse comunque l'acquisizione del controllo esclusivo di Ristop, e ha disposto l'immediata sospensione della sua realizzazione ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge n. 287/90. Nel corso del procedimento, Autogrill si è offerta di cedere a terzi il diritto di opzione sul 55% delle quote di Ristop di cui è titolare, nonché la posizione contrattuale derivante dal contratto preliminare di acquisizione del restante 45% delle stesse, impegnandosi a seguire, come esclusivo criterio di scelta del terzo contraente, quello della offerta economicamente più vantaggiosa in termini di corrispettivo offerto. In tal modo, secondo Autogrill, sarebbero venuti meno i presupposti perché il contratto preliminare di acquisto delle quote di Ristop, a suo tempo comunicato all'Autorità, potesse essere qualificato come operazione di concentrazione. L'Autorità ha tuttavia osservato che solo il formale ritiro della comunicazione avrebbe comportato il venir meno dell'operazione di concentrazione; inoltre, dal punto di vista concorrenziale, la cessione della posizione contrattuale di Autogrill non avrebbe prodotto il medesimo effetto che si sarebbe ottenuto con il semplice venir meno degli impegni pattuiti fra le parti. Al contrario, poiché la scelta dell'acquirente delle quote di Ristop sarebbe stata effettuata da Autogrill, si sarebbe verificata la circostanza gravemente lesiva della concorrenza che l'operatore in posizione dominante, decidendo il futuro assetto di controllo di Ristop, sarebbe stato in grado di scegliere il suo principale concorrente, senza peraltro poter escludere che la scelta del contraente potesse tradursi in una forma, ancorché indiretta, di esecuzione dell'operazione. L'Autorità ha, dunque, vietato anche la realizzazione della seconda concentrazione notificata.

COMPASS GROUP ITALIA-AUTOGRIL-RISTOP

Nel settembre 2002 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Autogrill Spa e Ristop Srl volta ad accertare se, in occasione della conclusione dell'operazione di concentrazione realizzata tra le stesse parti, siano stati posti in essere comportamenti restrittivi della concorrenza. Il procedimento istruttorio è stato avviato a seguito della denuncia pervenuta da Compass Group Italia Spa, società appartenente al gruppo Compass, attivo a livello mondiale nella ristorazione autostradale. Secondo il segnalante, l'ac-

quisizione di Ristop da parte di Autogrill era volta a impedire l'ingresso di Compass sul mercato italiano della ristorazione autostradale. Autogrill avrebbe infatti mirato a evitare che Ristop fosse acquisita da Compass, anche per ostacolare quest'ultima nelle gare che si sarebbero svolte per l'assegnazione delle concessioni in scadenza nel 2003 per l'esercizio dell'attività di ristorazione autostradale.

L'istruttoria è volta ad accertare se Autogrill e Ristop abbiano posto in essere comportamenti volti a ostacolare la concorrenza nel mercato dei servizi di ristoro autostradali, in violazione degli articoli 2 e/o 3 della legge n. 287/90. Al 31 marzo 2003 l'istruttoria è in corso.

EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE

Nel dicembre 2002 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della società Edizione Holding Spa per inottemperanza alle misure prescritte quali condizioni per l'autorizzazione di un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 287/90. In particolare, nel marzo 2000 l'Autorità aveva autorizzato l'acquisizione del controllo esclusivo della società Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa da parte della società Edizione Holding, subordinatamente al rispetto di alcune misure volte a impedire che Autostrade assumesse direttamente, alla scadenza delle concessioni esistenti, la fornitura del servizio di ristoro autostradale oppure che, nell'affidare a terzi detti servizi, attribuisse un vantaggio concorrenziale ad Autogrill, già controllata da Edizione Holding. Tra le misure previste figurava quindi, tra le altre, l'impegno di Edizione Holding di ricorrere esclusivamente a procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni relative alla fornitura dei servizi di ristoro autostradali e di demandare in via esclusiva a un *advisor* indipendente e altamente qualificato la gestione delle relative gare, inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione⁴⁷.

Dalle evidenze documentali acquisite nel corso degli accertamenti condotti dall'Autorità è emerso che, successivamente all'autorizzazione dell'acquisizione, Autostrade aveva direttamente partecipato alla concreta messa a

⁴⁷ Più specificamente, l'operazione era stata autorizzata subordinatamente al rispetto delle seguenti condizioni: *i*) che Autostrade e le altre società concessionarie del servizio autostradale da essa controllate non assumessero direttamente la fornitura del servizio di ristoro e affidassero a terzi la fornitura di tale servizio attraverso le procedure previste dall'articolo 4 delle convenzioni stipulate con l'ANAS; *ii*) che Autostrade e le società da essa controllate affidassero a uno o più soggetti terzi, indipendenti e altamente qualificati, la gestione delle procedure di cui al punto *i*), inclusa la definizione dei requisiti di partecipazione e dei parametri di aggiudicazione, nonché l'adeguata pubblicizzazione di tutte le informazioni rilevanti; *iii*) che Autogrill non incrementasse la propria quota, pari al 72%, riferita al numero di punti di ristoro attualmente affidati direttamente o indirettamente alla medesima Autogrill, rispetto al numero totale dei punti di ristoro presenti sulle tratte autostradali gestite dal gruppo Autostrade (cfr. decisione EDIZIONE HOLDING-AUTOSTRADALE CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE, in Bollettino n. 9/2000).