L'Autorità ha rilevato che la fissazione di tali soglie comporta un'evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato in oggetto, in quanto impedisce la crescita delle imprese maggiormente efficienti oltre la quota del 20%, che non può essere considerata corrispondente al possesso di una posizione dominante ai fini dell'analisi antitrust.

Con riferimento al mercato della distribuzione, l'Autorità ha distinto tra il mercato della vendita al dettaglio e quello della vendita all'ingrosso.

Nell'ambito del mercato della vendita al dettaglio, la principale distorsione è stata rinvenuta nelle barriere di natura amministrativa all'ingresso di nuovi operatori: l'apertura di punti vendita, esclusivi o meno, è soggetta, infatti, a un'autorizzazione comunale, rilasciata in base a valutazioni ampiamente discrezionali, che limita significativamente l'accesso al mercato da parte di nuovi operatori. Il decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170, ha introdotto una parziale liberalizzazione del settore, consentendo la distribuzione della stampa da parte di punti vendita alternativi ai tradizionali (che avevano preso parte alla precedente fase di sperimentazione), ma mantenendo il regime autorizzatorio volto a predeterminare la struttura dell'offerta sulla base di criteri puramente discrezionali. Al riguardo, l'Autorità ha auspicato una modifica della normativa vigente al fine di realizzare una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato, attraverso l'eliminazione del regime autorizzatorio, nonché l'inclusione, tra gli esercizi abilitati alla vendita della stampa, anche dei piccoli esercizi al dettaglio, quali librerie di piccola e media dimensione e negozi di generi alimentari.

Dall'indagine conoscitiva è emerso, inoltre, che la maggior parte delle Regioni che hanno dato attuazione al decreto legislativo n. 170/01 hanno introdotto ulteriori vincoli alla commercializzazione di prodotti editoriali, suscettibili di restringere le dinamiche concorrenziali e limitare l'attività imprenditoriale. Un primo elemento restrittivo riguarda l'introduzione, da parte di numerose Regioni, del divieto per i punti vendita non esclusivi di vendere congiuntamente stampa quotidiana e stampa periodica. Tale divieto appare di fatto un'imposizione priva di qualsiasi giustificazione di interesse generale, idonea a produrre una rigida barriera all'ingresso per i punti vendita non

giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale, quali il Nord-Ovest, il Nord-Est, il Centro Italia e il Sud; d) diventi titolare di collegamenti con società editrici di giornali quotidiani la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia.

esclusivi, che vedono limitata la loro possibilità di soddisfare in maniera completa le esigenze dei consumatori. La circostanza poi che tale divieto non si applichi agli esercenti non esclusivi che abbiano preso parte al periodo di sperimentazione produce un'ingiustificata distorsione tra punti vendita aventi analoghe caratteristiche. Un secondo aspetto contenuto nelle previsioni adottate dalle amministrazioni locali, che appare porsi in contrasto con i principi di tutela della concorrenza, è stato individuato nelle disposizioni che consentono soltanto ai punti vendita non esclusivi che abbiano effettivamente preso parte alla sperimentazione di ottenere il rilascio automatico dell'autorizzazione alla vendita alla stampa, in contrasto, peraltro, con la previsione del legislatore nazionale, che riconosce tale facoltà a tutti gli esercenti che abbiano semplicemente fatto richiesta di partecipare alla fase sperimentale di vendita. Al riguardo, l'Autorità ha posto in evidenza che il disegno di legge n. 4163 in materia di diffusione della stampa[42] estende a tutti i punti vendita che avevano fatto domanda per partecipare alla sperimentazione la facoltà di ottenere l'autorizzazione alla vendita della stampa, senza alcun obbligo di scelta tra stampa quotidiana e periodica. Destano, inoltre, preoccupazione alcuni atti di indirizzo regionale che i Comuni sono tenuti a rispettare nella predisposizione dei piani di localizzazione dei punti esclusivi, piani al cui rispetto è subordinato il rilascio delle autorizzazioni alla vendita della stampa, che prevedono un numero massimo di punti vendita per zone oppure distanze minime tra gli stessi, determinando così l'introduzione di sistemi di contingentamento dell'offerta.

Oltre a esaminare i meccanismi che regolano l'accesso al mercato, l'indagine conoscitiva ha messo in evidenza alcune restrizioni concorrenziali presenti all'interno dell'attività di vendita, riconducibili a prescrizioni normative contenute nel decreto legislativo n. 170/01. In particolare, la disposizione che obbliga tutti i punti vendita, esclusivi o meno, a praticare lo stesso prezzo, fissato dall'editore, impedisce ai punti vendita di accettare margini inferiori, praticando prezzi di rivendita più bassi rispetto a quelli indicati in copertina. Analogamente, l'obbligo ad applicare condizioni economiche e modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni identiche per tutti gli esercenti, specializzati o meno, sottrae loro la possibilità di accettare dai distributori

---

[42] Disegno di legge n. 4163 "*Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica*", presentato il 16 luglio 2003.

compensi inferiori, e quindi li priva di una potente leva concorrenziale per nuove forme di vendita della stampa.

Rispetto al mercato della vendita all'ingrosso, l'indagine ha evidenziato la presenza di distributori che operano in condizioni di esclusiva nel 65% del territorio nazionale. Tuttavia, grazie alla discreta diversificazione tra i soggetti attivi nelle varie aree geografiche, la concorrenza potenziale, da parte degli operatori presenti in aree limitrofe, contribuisce a impedire lo sfruttamento del potere di mercato dell'*incumbent* locale.

Nel trarre le conclusioni sui risultati dell'indagine, l'Autorità ha, in primo luogo auspicato l'eliminazione del contingentamento all'accesso al mercato insito nel regime autorizzatorio, ormai rimosso in tutti i Paesi europei. Infatti, una maggiore facilità di ingresso da parte di nuovi operatori accrescerebbe la concorrenza tra le imprese, sia in termini di qualità dei servizi offerti, sia in termini di localizzazione territoriale dei punti vendita. In particolare, allentare i vincoli all'ingresso del mercato favorirebbe la vendita della stampa in punti vendita non specializzati, ovvero tramite canali solitamente deputati alla commercializzazione di altri prodotti, come la grande distribuzione.

Infine, l'Autorità ha rilevato che, con l'attuale utilizzo del contratto estimatorio e, quindi, il pieno diritto di resa dell'invenduto, il dettagliante non sostiene alcun costo per la produzione invenduta; il rivenditore è incentivato, pertanto, a richiedere quantitativi superiori a quelli che editori e distributori sarebbero disposti a movimentare, e non può far leva sui margini di profitto in quanto, per legge, la carta stampata deve essere ceduta allo stesso prezzo in tutti i punti vendita. Al riguardo, l'Autorità ha suggerito che il legislatore rimuova l'obbligo di cessione dei giornali a prezzo omogeneo e introduca un maggior grado di flessibilità contrattuale tra le parti in modo tale che anche i punti vendita non in grado di assicurare volumi di vendita adeguati possano essere disposti ad accettare sconti inferiori rispetto al prezzo di copertina oppure ad assumere, almeno in parte, il rischio dell'invenduto.

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE TELEVISIVO

Nel novembre 2004, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva, avviata ai sensi dell'articolo 12, comma 2 della legge n. 287/90, avente ad oggetto il settore televisivo e, più in particolare, il mercato della raccolta pubblicitaria tramite il mezzo

televisivo. L'indagine muoveva dall'esigenza di analizzare le problematiche concorrenziali del settore nell'ambito di una complessiva valutazione della filiera televisiva e pubblicitaria. Infatti, il mercato della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo si caratterizza per una serie di interrelazioni con le attività caratteristiche del settore televisivo. Più specificatamente, il mercato della raccolta pubblicitaria si articola su due versanti: gli operatori televisivi offrono, da un lato, contenuti ai telespettatori; dall'altro, forniscono, tramite le concessionarie, inserzioni ai clienti pubblicitari. L'indagine dell'Autorità ha messo in luce la presenza di fattori di natura strutturale che ostacolano il corretto funzionamento del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, e più in generale dei settori pubblicitario e televisivo.

L'assetto del mercato risulta contraddistinto da una struttura oligopolistica con elevata concentrazione, in cui l'operatore dominante, Fininvest, raccoglie il 65% delle inserzioni pubblicitarie, mentre RAI raccoglie la quasi totalità della quota residuale (ovvero il 29%). L'elevata concentrazione è, peraltro, caratteristica peculiare del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, in quanto quella effettuata tramite quotidiani, periodici e radio presenta un assetto piuttosto competitivo.

Dall'indagine è emerso che a impedire il pieno dispiegarsi della concorrenza vi sono fattori di tipo strutturale, specifici del contesto italiano. Un primo elemento di criticità è rappresentato dalla disponibilità, in un contesto di scarsità di frequenze, di tre reti in capo a ciascuno dei due principali gruppi televisivi, che consente loro di attuare strategie volte ad impedire l'ingresso e ostacolare la crescita di nuovi operatori, limitando l'entrata e la crescita di concorrenti nel mercato della pubblicità televisiva. L'assetto di mercato è poi ulteriormente influenzato dalla disciplina che regola le condotte della società cui è affidato il servizio pubblico radiotelevisivo. La normativa di riferimento ha favorito, infatti, la creazione di un duopolio simmetrico sul versante dell'offerta dei contenuti televisivi e ha ridotto, al contempo, gli incentivi a competere nella raccolta pubblicitaria televisiva, facilitando, in definitiva, l'affermazione di un *leader*, Fininvest, in posizione dominante. L'indagine ha evidenziato, inoltre, come l'asimmetria nell'allocazione delle risorse frequenziali, dovuta all'assenza di un processo centralizzato di assegnazione, abbia determinato una forte differenziazione tra le reti televisive nazionali dei due operatori storici e quelle dei concorrenti, in termini di copertura effettiva. E' stato sottolineato, poi, come la scarsa penetrazione di piattaforme trasmissive alternative a quella analogica terrestre e la conseguente debolezza della

concorrenza interpiattaforma abbiano fortemente limitato gli spazi a disposizione per la raccolta pubblicitaria da parte di nuovi soggetti. A garantire un'ampia copertura del mercato televisivo ai due principali operatori televisivi ha contribuito anche la loro struttura verticalmente integrata: essi controllano infatti storicamente sia la fase di trasmissione del segnale analogico (cosiddetto *broadcasting*), sia la fornitura di contenuti, nonché, infine, la raccolta pubblicitaria televisiva. Un ulteriore elemento critico del mercato posto in evidenza dall'indagine è rappresentato dall'assetto proprietario della società preposta alla rilevazione degli ascolti, Auditel, la quale è controllata da RAI e Fininvest ed è dunque inidonea a fornire i corretti incentivi alle loro condotte. L'Autorità ha poi sottolineato la presenza di una fitta rete di partecipazioni e di legami di tipo non azionario tra il gruppo Fininvest e società neo-entranti quali Telecom Italia e TF1-HCSC.

L'Autorità, alla luce dei risultati emersi dall'indagine conoscitiva, ha suggerito alcuni interventi mirati a favorire un efficace confronto competitivo nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo, anche in vista del completo passaggio alle trasmissioni televisive in tecnica digitale, previsto per il 2006.

In primo luogo, l'Autorità ha auspicato una revisione dell'attuale normativa in materia di servizio pubblico radiotelevisivo, al fine di garantire le esigenze di servizio pubblico, nonché di mantenere un'adeguata pressione concorrenziale nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria: in particolare, l'Autorità ha ribadito la necessità di costituire due società distinte, una con obblighi di servizio pubblico generale da finanziare esclusivamente tramite il canone; l'altra, a carattere commerciale, finanziata attraverso la raccolta pubblicitaria. Per questa seconda società, che dovrebbe competere con gli altri soggetti presenti sul mercato della raccolta pubblicitaria, l'Autorità ha suggerito che venga collocata in tempi brevi sul mercato borsistico e che siano definite regole di gestione societaria che garantiscano un effettivo controllo dell'operato della dirigenza.

In secondo luogo, l'Autorità ha considerato indispensabile, al fine della ridefinizione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, che venga attuato il Piano digitale definito dall'Autorità di settore e che lo spettro frequenziale destinato ai servizi radiotelevisivi sia riallocato attraverso meccanismi di mercato, in modo tale che nel futuro mercato digitale terrestre non si riproduca la stessa distribuzione di frequenze presente in quello analogico. In tal senso,

sarebbero benefiche misure di separazione verticale degli operatori di rete tramite una separazione proprietaria di RAI Way ed Elettronica Industriale, che al momento fanno capo rispettivamente ai gruppi RAI e Fininvest.

L'Autorità ha sottolineato, altresì, l'utilità di interventi volti a incentivare lo sviluppo di una pluralità di mezzi trasmissivi, quali le piattaforme terrestri, il satellite, il cavo e le tecnologie x-DSL, salvaguardando il principio della neutralità tecnologica, al fine di favorire la concorrenza interpiattafoma tra gli operatori attivi nella pubblicità televisiva.

Relativamente alla rilevazione degli ascolti, l'Autorità ha auspicato, infine, la ridefinizione dell'assetto proprietario della società incaricata di tale servizio, suggerendo, in particolare, l'introduzione di un soggetto privato indipendente dagli operatori televisivi, che operi in una logica concorrenziale di massimizzazione del profitto nella sua attività di vendita di dati sugli ascolti televisivi.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nel 2004 l'Autorità, ha concluso un procedimento istruttorio accertando una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte di numerose imprese attive nei mercati assicurativi vita (RAS-GENERALI-IAMA CONSULTING). Al 31 marzo 2005, è in corso un'istruttoria volta a verificare un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza in violazione degli articoli 10 e 81 del Trattato CE (TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI).

Intese

RAS-GENERALI-IAMA CONSULTING

Nel settembre 2004, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di numerose imprese di assicurazione attive nei mercati assicurativi vita (Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Assicurazioni Generali Spa, Alleanza Assicurazioni Spa, Generali Vita Spa, Ina Vita Spa, Iama Consulting Srl, Banca Popolare di Verona e Novara Scarl, Capitalia Spa, Fideuram Vita Spa, Intesa Vita Spa, Mediolanum Vita Spa, Montepaschi Vita Spa, Nazionale Nederlanden Levensverzekering Maatschappij Nv, San Paolo Imi Wealth Management Spa e Winthertur Spa), accertando una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. In particolare, l'istruttoria era stata avviata a seguito della comunicazione volontaria da parte di Ras e Generali, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, di due contratti aventi ad oggetto l'acquisto, dalla società di consulenza Iama Consulting, di una banca dati relativa a prodotti di assicurazione vita, denominata "*Aequos*", contenente informazioni sui prezzi e sulle altre condizioni contrattuali relative ai prodotti assicurativi vita e previdenza praticate da tutte le imprese presenti sul mercato. Generali aveva, inoltre, notificato un contratto relativo all'acquisto di un servizio di consulenza concernente prodotti assicurativi vita e previdenza, denominato "*Analisi competitiva del mercato vita e previdenza*", volto ad operare un confronto trimestrale tra le performance delle imprese del gruppo Generali e quelle medie di mercato in termini di andamento della raccolta premi, premi medi e produttività per punto vendita. L'istruttoria era stata successivamente estesa alle altre imprese di assicurazione, in quanto era risultato che esse avevano acquistato il database *Aequos*.

L'Autorità ha considerato che il mercato rilevante sotto il profilo merceologico fosse quello dei prodotti afferenti alle assicurazioni vita, distribuiti da tutte le imprese attive sul mercato nazionale.

Le evidenze documentali raccolte nel corso dell'istruttoria hanno consentito di riscontrare l'esistenza di un articolato scambio di informazioni tra le imprese di assicurazione, realizzato per il tramite della sottoscrizione di contratti bilaterali di acquisizione del database *Aequos* dalla società di consulenza Iama Consulting. Contrariamente a quanto affermato dalle parti, secondo cui le informazioni contenute

nel database *Aequos* erano autonomamente reperite dalla società di consulenza sul mercato, nel corso del procedimento sono stati acquisiti elementi probatori atti a dimostrare che le informazioni immesse in tale database erano perlopiù fornite a Iama direttamente dalle imprese di assicurazione e che tale società rielaborava tali informazioni, mettendole a disposizione delle imprese assicurative acquirenti.

L'Autorità ha considerato che lo scambio di informazioni sotteso all'elaborazione del database *Aequos* riguardava dati tradizionalmente considerati sensibili sotto il profilo antitrust, quali prezzi e condizioni contrattuali dei diversi prodotti offerti sul mercato dalle singole imprese di assicurazione. Tali dati erano, inoltre, espressi in forma disaggregata e venivano rilasciati con cadenza temporale ravvicinata (al più mensile), con conseguente possibilità per le imprese di acquisire in tempo reale informazioni circa i prodotti dei concorrenti. Al riguardo, l'Autorità ha sostenuto che lo scambio di informazioni sensibili tra concorrenti rappresenta sempre, *prima facie*, un comportamento facilitante la collusione, ancorché dette informazioni siano altrimenti conoscibili. Più specificamente, l'Autorità ha affermato che, ai fini della valutazione della portata facilitante dello scambio, risulta importante considerare se tali informazioni possano ritenersi di pubblico dominio, cioè immediatamente accessibili senza oneri e realmente utilizzabili da chiunque sia interessato ad acquisirle, ovvero se dette informazioni siano di natura pubblica ma acquisibili solamente con significativi oneri in termini di tempi e costi di acquisizione delle stesse, nonché di probabilità di ottenere un'informazione completa e attendibile.

Posta questa distinzione tra informazioni di natura pubblica e dati di pubblico dominio, l'Autorità ha rilevato che la concreta portata facilitante della collusione di un'intesa che ha per oggetto la raccolta e la messa in comune di informazioni sensibili dipende dai costi di raccolta, nonché dalla possibilità di ottenere un'informazione completa. Ove, infatti, i costi di reperimento individuale delle informazioni non fossero apprezzabili, i tempi di acquisizione non fossero lunghi e le informazioni nel complesso risultassero sufficientemente attendibili, il contributo di un siffatto scambio di informazioni a un accordo collusivo sarebbe irrilevante. In tale evenienza, infatti, da un punto di vista concorrenziale la raccolta in comune di informazioni non consente di ottenere elementi significativamente maggiori rispetto agli esiti di una raccolta individuale. L'Autorità ha considerato, invece, che lo scambio di informazioni per il tramite di *Aequos* era in grado di aumentare i rischi di collusione tra le imprese

partecipanti al circuito informativo, in quanto idoneo a ridurre sensibilmente i tempi e i costi di acquisizione individuali delle medesime informazioni sul mercato.

Nella valutazione della portata anticompetitiva dell'attività finalizzata alla raccolta e messa in comune di informazioni, l'Autorità ha posto, altresì, in evidenza l'inidoneità del prodotto *Aequos* ad accrescere la trasparenza del mercato a beneficio dei consumatori. Le informazioni sui prodotti assicurativi venivano, infatti, scambiate unicamente tra le imprese partecipanti al circuito senza che risultassero accresciute le informazioni disponibili per i consumatori. L'Autorità ha considerato, infine, lo specifico contesto di mercato nel quale si inseriva la condotta accertata. In proposito, dopo aver ribadito che la necessità di ricorrere ad un equilibrio collusivo, nella forma di un'intesa che abbia per oggetto lo scambio di informazioni, è maggiormente avvertita nei settori caratterizzati dalla presenza di una pluralità di concorrenti, l'Autorità ha rilevato che lo scambio di informazioni sotteso all'elaborazione del database *Aequos* si inseriva in un contesto di mercato, che pur essendo relativamente concentrato, risultava assolutamente peculiare, in quanto caratterizzato da ridotti incentivi a competere, a causa delle difficoltà incontrate dai consumatori ad effettuare i necessari confronti concorrenziali.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha concluso che il prodotto *Aequos* era il frutto di uno scambio di informazioni sensibili, disaggregate, rilasciate con cadenza temporale ravvicinata tra concorrenti, che si inseriva in un contesto di mercato caratterizzato da profonde asimmetrie informative a svantaggio dei consumatori e che risultava fornito di uno specifico valore aggiunto rispetto alla ricerca diretta dei medesimi dati sul mercato da parte delle singole imprese. L'insieme di tali elementi ha portato ad una valutazione di restrittività dell'intesa in quanto ritenuta idonea a facilitare il raggiungimento di equilibri collusivi. Peraltro, l'istruttoria ha consentito di accertare l'estraneità della società Ras al descritto circuito informativo, in quanto tale società aveva sospensivamente condizionato l'acquisto del database *Aequos* all'autorizzazione dell'Autorità e non ne aveva dunque mai beneficiato, a differenza delle altre società parti del procedimento. Da ultimo, con riferimento al contratto relativo all'acquisto da parte di Generali del servizio "*Analisi competitiva del mercato vita e previdenza*" fornito da Iama Consulting, l'Autorità ha considerato che si trattava di un servizio personalizzato offerto dalla società di consulenza alle sole imprese del gruppo Generali

e non anche ad altre imprese concorrenti. Tale circostanza ha consentito di escludere la sussistenza di un'intesa tra imprese concorrenti idonea a facilitare una collusione.

TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI

Nel luglio 2004, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici (ANIA) e alcune associazioni di periti maggiormente rappresentative sul territorio nazionale (Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi, Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, Unione Italiana Periti Assicurativi nonché Consiglio Nazionale Periti Industriali), al fine di accertare l'esistenza di un'intesa in violazione degli articoli 10 e 81 del Trattato CE. L'istruttoria riguarda, in particolare, un accordo di durata biennale, concluso tra l'ANIA e alcune associazioni di periti, entrato in vigore il 1° marzo 2003, avente ad oggetto sia la definizione delle tariffe delle prestazioni rese dai periti assicurativi alle imprese di assicurazione, sia le modalità e i contenuti di tali prestazioni. L'accordo si configura quale intesa verticale, intercorrente tra soggetti che si collocano dal lato della domanda e dell'offerta dei servizi di perizia. L'accordo presuppone, altresì, l'esistenza di due intese orizzontali: da un lato, infatti, le imprese di assicurazione attive nei rami auto, attraverso l'ANIA, hanno concordato di remunerare in maniera analoga i servizi resi dai periti assicurativi, omogeneizzando un'importante voce dei costi di liquidazione delle imprese; dall'altro, i periti, attraverso le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, hanno concordato di ricevere i medesimi corrispettivi dalle imprese di assicurazione a fronte dei servizi resi.

L'Autorità ha ritenuto che l'accordo, sottoscritto dalle associazioni rappresentative della quasi totalità delle imprese di assicurazioni e dei periti assicurativi in ambito nazionale, rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE in quanto potenzialmente idoneo a pregiudicare il commercio intracomunitario sotto il profilo della compartimentazione del mercato nazionale. Più specificamente, l'istruttoria è volta ad accertare se le condotte poste in essere dalle imprese di assicurazione e dai periti assicurativi siano riconducibili in tutto o in parte alla normativa di settore e, in caso affermativo, se tale normativa risulti compatibile con gli

articoli 10 ed 81 del Trattato CE, eventualmente procedendo alla sua disapplicazione conformemente ai più recenti orientamenti giurisprudenziali comunitari. Al 31 marzo 2005 l'istruttoria è in corso.

SERVIZI FINANZIARI

Nel corso del 2004, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori in relazione ad accordi, volontariamente comunicati dalle parti ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, riguardanti, rispettivamente, la prestazione di alcuni servizi bancari (ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA) e il settore delle carte di credito (CARTASÌ-AMERICAN EXPRESS). L'Autorità ha inoltre effettuato un intervento di segnalazione in merito ad alcune norme distorsive della concorrenza nel settore del finanziamento per progetti (SEGNALAZIONE SUGLI EFFETTI DISTORSIVI DELLA CONCORRENZA DERIVANTI DALLA "LEGGE QUADRO IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI"). Infine, sono stati resi alcuni pareri alla Banca d'Italia in relazione ad istruttorie condotte dall'autorità di vigilanza aventi ad oggetto intese restrittive della concorrenza tra istituti bancari (FEDERAZIONE DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO DEL PIEMONTE, LIGURIA E VAL D'AOSTA-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI BOVES; FEDERAZIONE MARCHIGIANA DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI OSTRA VETERE; PAGOBANCOMAT).

Intese

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

Nell'ottobre 2004, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione a due schemi contrattuali volontariamente comunicati dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90. In particolare, il primo schema contrattuale, denominato "*Servizi di investimento*" conteneva, oltre ad alcune clausole concernenti le condizioni contrattuali in materia di servizi di gestione di portafogli, intermediazione mobiliare e consulenza finanziaria, alcune disposizioni che definivano, tra l'altro, i diritti di recesso e di modifica unilaterale del contratto, nonché

le relative modalità di comunicazione al cliente. Il secondo schema, denominato "*Condizioni generali per l'utilizzo delle carte di credito*" definiva la disciplina contrattuale del rapporto tra le banche che emettono o collocano carte di credito e i clienti, con particolare riferimento alle modalità di rilascio e utilizzo delle carte, alle modifiche unilaterali delle condizioni da parte delle banche e al diritto di recesso delle parti.

Ai fini dell'individuazione del mercato rilevante, l'Autorità ha considerato che gli schemi contrattuali notificati da ABI riguardavano l'offerta di due distinte tipologie di servizi: i servizi di investimento e l'utilizzo delle carte di credito. Più specificamente, il mercato dei servizi di investimento comprende l'attività di negoziazione, ricezione e trasmissione di ordini su strumenti finanziari. Essa viene svolta da intermediari autorizzati e consiste nella compravendita, ai fini di investimento, di strumenti finanziari per conto di un investitore. Tale mercato è stato ritenuto avente una dimensione nazionale in considerazione del fatto che l'elaborazione dei contratti da parte delle banche, sulla base dei modelli standard predisposti da ABI, viene fatta in modo centralizzato, senza che alle agenzie locali sia di norma consentito intervenire sulle clausole di tali contratti. L'Autorità ha considerato che l'attività di consulenza in materia di investimenti in strumenti finanziari integrasse un mercato distinto. Tale attività rientra, infatti, tra i servizi accessori ai servizi di investimento ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *f)* del Testo Unico della Finanza, e il suo esercizio non è riservato agli intermediari autorizzati a prestare servizi di investimento, ma può essere svolta da qualunque soggetto. Anche tale mercato è stato considerato avente dimensione nazionale, sulla base delle medesime considerazione svolte per i servizi di investimento.

Con riferimento al secondo schema contrattuale, il mercato rilevante dal punto di vista merceologico è stato considerato quello delle carte di credito che, sulla base di un consolidato orientamento dell'Autorità, costituisce un mercato distinto da quello degli altri strumenti di pagamento alternativi al contante. Da un punto di vista geografico, il mercato ha dimensione nazionale in quanto le condizioni di emissione delle carte e di convenzionamento degli esercenti sono sufficientemente uniformi sul territorio nazionale.

Nel corso del procedimento istruttorio, l'Autorità ha osservato, in primo luogo, che gli schemi di contratto notificati, in quanto comportanti una standardizzazione delle condizioni applicate alla clientela, costituivano una forma di coordinamento orizzontale

idonea ad influenzare il comportamento dei singoli operatori nella predisposizione dei propri contratti. Le indicazioni formulate da ABI, anche se non vincolanti, costituivano un punto di riferimento che, riducendo il livello di incertezza circa il comportamento dei concorrenti sul mercato, risultava idoneo a uniformare aspetti delle strategie commerciali proprie di ciascun operatore. L'Autorità ha rilevato, inoltre che, sebbene la stessa Banca d'Italia avesse promosso l'autoregolamentazione degli operatori con l'invito a utilizzare gli schemi elaborati dalle associazioni di categoria quali fonti integrative della normativa vigente, nella versione originariamente notificata dei contratti, l'ABI si era spinta ben oltre la definizione di modelli di riferimento, predisponendo testi contrattuali completi persino nella modulistica accessoria. In particolare, l'Autorità ha considerato restrittive della concorrenza: la clausola avente ad oggetto la disciplina della modifica unilaterale delle condizioni economiche da parte delle banche (*ius variandi*), contenuta in entrambi gli schemi contrattuali notificati; la disciplina delle operazioni finanziarie eseguite dalle banche in situazioni di conflitto di interessi contenuta nello schema relativo ai servizi di investimento; le clausole volte ad introdurre un legame artificioso tra servizi indipendenti (*tie-in*), contenute in entrambi gli schemi contrattuali.

Relativamente allo *ius variandi*, l'Autorità ha ritenuto che la possibilità per le banche, prevista negli schemi contrattuali originariamente notificati, di modificare le condizioni economiche dei contratti in senso sfavorevole al cliente, in qualunque momento e senza doverne esplicitare le ragioni, risultava restrittiva della concorrenza in quanto idonea a uniformare il comportamento delle imprese. Tale clausola, infatti, dava luogo a una forma di coordinamento orizzontale delle condizioni di offerta, idonea a comprimere un possibile ambito di competizione per le imprese e suscettibile di ostacolare la mobilità della clientela. In particolare, i consumatori, data l'introduzione generalizzata di un elemento di incertezza nella definizione delle condizioni economiche dei servizi in esame, non sarebbero stati incentivati a ricercare le condizioni di offerta migliori sul mercato, essendo le stesse soggette ad essere modificate unilateralmente dalle imprese. Queste ultime, meno vincolate dal confronto concorrenziale con i propri concorrenti, avrebbero quindi avuto la possibilità di esercitare un maggiore potere di mercato nei confronti dei propri clienti.

Quanto, poi, alle specifiche modalità attraverso le quali l'ABI aveva originariamente strutturato la clausola dello *ius variandi*, queste sono risultate

caratterizzate dall'essere particolarmente vantaggiose per le imprese, a scapito della clientela. Al riguardo, la previsione della comunicazione in maniera impersonale delle modifiche generalizzate sfavorevoli alla clientela attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale è stata considerata dall'Autorità un mezzo scarsamente efficace per fornire al consumatore una tempestiva informazione in ordine alle modifiche apportate, consentendone un'adeguata valutazione. Considerato, inoltre, che lo schema dell'ABI prevedeva tempi particolarmente limitati, pari a 15 giorni, per l'esercizio del diritto di recesso senza penalità e che non veniva garantito il preavviso, il consumatore non era posto nelle condizioni di reagire efficacemente alle variazioni del prezzo del servizio da lui acquistato, eventualmente decidendo di rivolgersi ad un altro operatore.

L'Autorità ha poi evidenziato che elementi di coordinamento orizzontale di natura anticoncorrenziale emergevano anche nelle clausole che, con riferimento al servizio di gestione individuale di portafogli di investimento, disciplinavano la possibilità per gli intermediari di operare in situazione di conflitto di interessi. Al riguardo, l'Autorità ha innanzitutto rilevato che il rapporto banca-cliente si caratterizza per un'ampia delega gestionale da parte dell'investitore all'intermediario. A quest'ultimo spetta infatti la scelta discrezionale degli strumenti finanziari che verranno a comporre il portafoglio dell'investitore. Inoltre, nella gestione patrimoniale l'autorizzazione ad operare in conflitto di interessi veniva data dall'investitore *una tantum* e non invece di volta in volta, in occasione delle singole operazioni di compravendita. L'Autorità ha ritenuto che la previsione, come originariamente formulata, comportasse un'informativa per la clientela del tutto generica e inefficace, attesa, da un lato, l'assenza di un obbligo per la banca di descrivere in maniera chiara le situazioni di conflitto e, dall'altro, l'impossibilità da parte dell'investitore di revocare l'autorizzazione ad eseguire operazioni in caso di eventuale mutamento dalle situazione di conflitto di interessi. Anche il coordinamento orizzontale derivante da tale disciplina, idoneo ad uniformare il comportamento degli operatori, è stato ritenuto tale da innalzare ostacoli alla mobilità della clientela, che non sarebbe stata posta nelle condizioni di operare scelte razionali, basate sulle caratteristiche effettive del servizio prestato da ciascun operatore.

Del pari, l'Autorità ha valutato negativamente, in quanto limitative delle possibilità di scelta del consumatore, quelle clausole contenute negli schemi contrattuali originariamente notificati, secondo cui il cliente che si rivolgeva a un intermediario per

il servizio di gestione patrimoniale individuale o per quello di negoziazione dei titoli doveva disporre presso il medesimo intermediario anche di un conto corrente e di un deposito di custodia e amministrazione titoli.

Nel corso dell'istruttoria, al fine di rimuovere i profili problematici individuati, l'ABI ha provveduto ad apportare significative modifiche alla contrattualistica originariamente notificata. In particolare, ha eliminato da entrambi gli schemi generali di contratto la disciplina relativa allo *ius variandi*, mantenendo in ciascuno schema soltanto una nota di richiamo, per le banche che individualmente volessero avvalersi di tale facoltà, di tenere conto, per la relativa disciplina, delle disposizioni del codice civile in materia di contratti con i consumatori. Con riguardo al conflitto di interessi, la nuova contrattualistica rimanda ad un modulo separato che ogni singolo istituto bancario deve autonomamente predisporre contenente una specifica informativa sulla natura di ciascun conflitto, al fine di fornire al cliente tutti gli elementi per il conferimento della delega ad operare in situazioni di conflitto. Sono stati inoltre esplicitamente introdotti, da un lato, l'obbligo di aggiornare l'informativa resa al cliente in caso di modifica delle condizioni di conflitto; dall'altro, la possibilità per il cliente di revocare, in corso di rapporto, l'autorizzazione ad agire in tali situazioni. L'ABI ha infine modificato il testo di altre clausole, prevedendo tra l'altro, sia per il sevizio di negoziazione sia per quello di gestione, la possibilità per il cliente di aprire il conto corrente e il conto titoli presso un altro intermediario.

Alla luce di tali significative modifiche, l'Autorità ha deliberato che i nuovi contratti standard predisposti dall'ABI non contenevano elementi idonei a produrre restrizioni della concorrenza sui mercati interessati. Al riguardo, l'Autorità ha considerato che la nuova formulazione degli schemi contrattuali rendeva possibile, sulla base dell'iniziativa individuale delle singole banche, un rapporto banca-cliente maggiormente basato sull'effettiva verifica della capacità dell'operatore di fornire un servizio competitivo per qualità e prezzo.

CARTASÌ-AMERICAN EXPRESS

Nel luglio 2004, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio in relazione ad un accordo stipulato tra CartaSì Spa e American Express Services Europe Ltd, volontariamente comunicato ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, avente ad

oggetto la costituzione di un'impresa comune di natura cooperativa, denominata Iconcard Spa, per l'emissione e la gestione di carte di credito appartenenti al circuito American Express (Amex), nonché la distribuzione delle stesse attraverso le banche aderenti a CartaSì. Più specificamente, l'intesa prevedeva che Iconcard, società pariteticamente controllata, avrebbe emesso e gestito alcune carte di credito Amex destinate a persone fisiche a reddito elevato, nonché a piccole e medie imprese. Tali carte avrebbero potuto essere utilizzate presso tutti gli esercizi convenzionati con il circuito Amex e sarebbero state distribuite in esclusiva dalle banche affiliate a CartaSì. Secondo quanto comunicato dalle parti, l'obiettivo perseguito dall'intesa consisteva, per Amex, nell'accesso al canale distributivo bancario, e per CartaSì, nell'ampliamento della gamma delle carte di credito offerte.

Successivamente, l'istruttoria è stata estesa all'accordo, denominato "*Financial Service Agreemeent*", secondo il quale Amex affidava a CartaSì la gestione dei servizi di acquisizione degli esercenti da convenzionare e di elaborazione delle transazioni associate all'uso delle carte di credito. L'Autorità ha ritenuto necessario procedere a una valutazione complessiva dei legami intercorrenti tra i gruppi CartaSì e Amex ai fini dell'accertamento dell'esistenza di eventuali restrizioni della concorrenza.

L'Autorità ha considerato che il mercato rilevante sotto il profilo merceologico fosse quello dell'attività di emissione delle carte di credito e di convenzionamento degli esercenti, comprensiva delle fasi tecniche di elaborazione delle transazioni. L'Autorità ha ritenuto di non distinguere ulteriormente il mercato tra l'attività di emissione e quella di convenzionamento. Sebbene, infatti, dal punto di vista della domanda si tratti di servizi non fungibili in quanto essenzialmente diversi e rivolti a soggetti appartenenti a categorie differenti, il legame funzionale inscindibile tra le due attività e la sostanziale coincidenza dei soggetti che operano in entrambi i segmenti hanno indotto a ritenere che il mercato rilevante coincidesse con l'intera gestione delle carte di credito sul territorio nazionale.

Il mercato delle carte di credito è caratterizzato da un grado di concentrazione particolarmente elevato, in cui i primi quattro operatori detengono congiuntamente una quota di mercato superiore all'82%. Più specificamente, CartaSì è l'operatore *leader* nel mercato italiano, sia nel segmento dell'emissione con una quota pari al 57% che in quello del convenzionamento con una quota del 39%, mentre Amex risulta essere il