

Sotto il profilo della definizione merceologica del mercato, l'Autorità ha ritenuto condivisibile l'inclusione in un unico mercato dei servizi di accesso a larga banda, offerti su diversi portanti trasmissivi, data la loro fungibilità. Invece, in ragione delle diverse esigenze della domanda di questi servizi di accesso e delle diverse condizioni, tecniche ed economiche, della loro fornitura, non è stato riconosciuto un sufficiente grado di fungibilità tra i servizi di accesso *bitstream* di livello 1 e i servizi di *unbundling* del *local loop* i quali, pertanto, si considerano appartenenti a distinti mercati.

Sotto il profilo della definizione geografica del mercato, l'Autorità ha concordato sulla sua dimensione nazionale.

L'Autorità ha condiviso, altresì, le valutazioni in merito all'identificazione in capo a Telecom Italia di un significativo potere di mercato relativamente all'offerta dei servizi in questione e all'assenza di condizioni di concorrenza effettiva a livello nazionale e locale. Al riguardo, l'Autorità ha osservato, in primo luogo, che nonostante la presenza di operatori alternativi in alcune aree geografiche, la posizione di Telecom Italia è complessivamente destinata a rafforzarsi sia sul mercato al dettaglio dell'accesso a banda larga, sia nello sviluppo di infrastrutture alternative sul mercato all'ingrosso a monte. In secondo luogo, l'Autorità ha precisato che la valutazione del significativo potere di Telecom Italia è ricondotta all'esistenza di elementi ulteriori rispetto a quelli strutturali riportati nello schema di provvedimento, quali ad esempio l'esistenza di rilevanti barriere all'ingresso, di natura strutturale e strategica connesse alla presenza di economie di scala e di diversificazione, di costi irrecuperabili e di cambiamento, la facilità di accesso alle risorse finanziarie, la forza del marchio, la presenza di vantaggi tecnologici, i peculiari caratteri di integrazione verticale propri di tale azienda.

SERVIZI POSTALI

Abusi

POSTA ELETTRONICA IBRIDA

Nel marzo 2006, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, accertando una complessa condotta abusiva posta in essere da Poste Italiane Spa nel mercato del servizio di recapito della posta elettronica ibrida, in cui opera in regime di riserva legale, al fine di ostacolare la concorrenza nel mercato liberalizzato della produzione dei servizi di posta elettronica ibrida (stampa del messaggio elettronico, personalizzazione e imbustamento degli invii postali), in cui la società è presente tramite la propria controllata PT Postel Spa. Il servizio di posta elettronica ibrida utilizza una combinazione di tecnologie informatiche e di elementi tradizionali del servizio postale che consente a società pubbliche e private, oltre che a Pubbliche Amministrazioni, di inviare comunicazioni periodiche alla clientela (fatture, estratti conto, bollette). Il procedimento era stato avviato a seguito della segnalazione di una società concorrente di Postel, che lamentava la perdita di clientela a favore di Postel a motivo dei minori costi di affrancatura da questa sostenuti per l'accesso alla rete postale pubblica. In particolare, secondo il denunciante, Poste Italiane, come previsto dal decreto del Ministero delle comunicazioni del 18 febbraio 1999, avrebbe applicato la tariffa agevolata per il recapito della posta elettronica ibrida soltanto agli operatori in possesso di determinati requisiti di natura quantitativa (50 milioni di invii annui) e organizzativa (presenza dei centri stampa in almeno 10 o 5 aree territoriali di servizio nelle quali è diviso il territorio nazionale con almeno un milione di invii di Posta Elettronica Ibrida Epistolare-PEIE per ciascuna area), con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che, ai fini della valutazione dei comportamenti abusivi contestati, i mercati rilevanti fossero quello a monte dell'accettazione, stampa, imbustamento e consegna degli invii di posta ibrida, dove le attività vengono offerte in regime di libera concorrenza, e quello a valle del

recapito della posta elettronica ibrida che, ai sensi del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, è riservato a Poste.

Oggetto di valutazione da parte dell'Autorità sono stati, in particolare: *i)* il decreto ministeriale 18 febbraio 1999 *“Autorizzazione transitoria all'espletamento del servizio di recapito degli invii di posta elettronica”*, contenente le condizioni di accesso al servizio di recapito della posta elettronica ibrida; *ii)* le modalità di applicazione di tale decreto da parte di Poste, mediante l'approvazione di una circolare denominata *“Condizioni generali di accesso alla rete di recapito”*; *iii)* infine, una serie di comportamenti adottati da Poste e dalla controllata Postel, volti a limitare l'accesso al mercato liberalizzato della posta elettronica ibrida.

Con riferimento al primo profilo, il decreto ministeriale fissava i requisiti che dovevano possedere gli operatori di posta elettronica ibrida per avere accesso alla rete postale pubblica alla tariffa agevolata PEIE (la tariffa PEIE era di 0,37 € mentre quella ordinaria di 0,45 €). Al riguardo, il decreto prevedeva che gli operatori di posta ibrida consegnassero a Poste: *i)* un numero minimo di invii postali pari a 50 milioni su base annua; *ii)* purché tali invii fossero prodotti e affidati in almeno 10 aree territoriali di servizio (ATS) ovvero in almeno 5 ATS con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti; *iii)* con un minimo di 1 milione di invii PEIE per ciascuna ATS; *iv)* a condizione che tali invii fossero consegnati nella stessa ATS dove era ubicato il destinatario finale dell'invio, cosiddetto principio di prossimità; *v)* con la previsione del ritiro di tali invii *“a cura delle Poste Italiane presso i centri stampa indicati degli operatori di posta elettronica ibrida”*. L'Autorità ha ritenuto che l'insieme di tali requisiti avesse rappresentato una significativa barriera per tutti gli operatori di posta ibrida, ad eccezione di Postel. In particolare, le soglie quantitative previste dal decreto ministeriale hanno avuto l'effetto di formalizzare dei requisiti industriali che la sola Postel disponeva quale condizione per legittimare l'applicazione della tariffa agevolata e, pertanto, di escludere dal mercato sia i potenziali concorrenti che i nuovi entranti. Nessuna di tali soglie è risultata supportata da motivazioni economiche relative allo sviluppo del servizio in questione.

Quanto alle modalità di applicazione del decreto ministeriale, l'istruttoria ha evidenziato che Poste, attraverso l'approvazione delle *“Condizioni generali di accesso alla rete di recapito”*, ha rafforzato l'effetto discriminatorio ed escludente delle condizioni previste nel decreto. Ciò si è verificato, in primo luogo, con riferimento

all'interpretazione del requisito relativo alla richiesta di consegna degli invii di posta ibrida in 12 ATS o in 5 ATS previsto dal decreto. Tale requisito è giustificato alla luce del cosiddetto principio di prossimità, in base al quale vi sarebbero risparmi di costo, che spiegherebbero il beneficio della tariffa scontata, nel caso di consegna a Poste della corrispondenza destinata a essere recapitata nella stessa ATS di destinazione. Nella circolare di Poste, il principio di prossimità è stato interpretato come relativo all'obbligo non solo di consegna ma anche di *“stampa della corrispondenza destinata a ciascun ambito geografico territoriale coincidente con un'Area Territoriale di servizio categoricamente nei centri di Stampa situati in tale Area Territoriale”*. Pertanto, rispetto alla disposizione del decreto, Poste ha aggiunto un onere ulteriore al fine di godere della tariffa PEIE, consistente nell'avviare un centro stampa in ogni ATS in cui l'operatore doveva recapitare gli invii di corrispondenza, laddove sarebbe stato invece sufficiente prevedere che l'operatore consegnasse la corrispondenza nella stessa area di destinazione.

Inoltre, Poste ha interpretato restrittivamente anche un altro requisito previsto dal decreto, relativo al ritiro della corrispondenza ibrida nei centri stampa degli operatori. Diversamente da quanto previsto dal decreto, Poste ha considerato il ritiro come modalità vincolante di consegna della posta ibrida, escludendo la possibilità che gli operatori seguissero forme di consegna diverse e impedendo espressamente il trasporto della corrispondenza da un centro stampa a un altro. Il ritiro è stato, dunque, interpretato da Poste non tanto come un servizio da rendere agli operatori incluso nella tariffa di recapito, quanto come una caratteristica imprescindibile del recapito della corrispondenza soggetta a tariffa PEIE, trasformandolo in un vero e proprio obbligo funzionale a controllare la riserva di recapito. La prassi applicativa adottata da Poste ha avuto l'effetto di obbligare gli operatori ad attrezzare centri stampa in tutte le ATS, atteso che per godere, nella misura massima, della tariffa PEIE era necessario disporre di 12 centri stampa.

Nel corso del procedimento istruttorio sono emerse evidenze di ulteriori comportamenti di Poste che hanno rafforzato l'effetto discriminatorio ed escludente del decreto ministeriale e della circolare applicativa. In particolare, è risultato che Poste e Postel non avevano proceduto a una effettiva separazione delle rispettive attività, operando in modo unitario nel mercato liberalizzato della posta ibrida. In particolare, Poste aveva: concesso vantaggi economici a Postel; continuato a offrire direttamente

servizi di posta ibrida ai grandi clienti, applicando tariffe di recapito inferiori alla PEIE; stipulato contratti contenenti vincoli di esclusiva con imprese concorrenti potenziali di Postel. Per quanto riguarda i vantaggi economici concessi, quello di maggiore rilievo è stato il non conteggiare appieno le “redirezioni”, ovvero la penalità che gli operatori di posta ibrida devono pagare in caso di consegna a Poste di invii destinati ad ATS diverse da quella di produzione. Relativamente ai grandi clienti, è emerso che, anche dopo l’entrata in vigore del decreto ministeriale del 1999 e del decreto legislativo n. 261/99, Poste aveva continuato a offrire servizi di posta ibrida ai principali grandi clienti, applicando tariffe di recapito inferiori alla PEIE. In molti casi, la tariffa di recapito praticata da Poste era indipendente dai volumi di invii recapitati. In tal modo Poste ha discriminato gli operatori di posta ibrida, praticando ai clienti finali tariffe inferiori alla PEIE (condizioni non replicabili) e sottraendo, proprio nella fase di avvio del mercato, una parte rilevante della domanda (circa il 50%) che risultava strategica per l’ingresso di imprese concorrenti. Infine, l’istruttoria ha evidenziato che Poste aveva posto in essere condotte volte a legare gli operatori di posta ibrida che rappresentavano una credibile minaccia concorrenziale, al fine di escluderne l’ingresso autonomo sul mercato. Infatti, nonostante Postel fosse dotata di centri stampa in ogni ATS, nel corso degli anni ha concluso vari accordi di fornitura con imprese in procinto di entrare su tale mercato. I contratti di fornitura stipulati da Poste/Postel non si limitavano a prevedere una collaborazione produttiva ma contenevano espresse pattuizioni di non concorrenza nell’offerta del servizio di posta ibrida, nonché impegni a non svolgere la stessa attività oggetto del contratto per operatori PEIE concorrenti di Poste.

Nel corso dell’istruttoria, il Ministero delle comunicazioni ha provveduto a emanare il decreto ministeriale 17 febbraio 2006, che ha modificato la disciplina di accesso al recapito, eliminando quelle condizioni “*che possono costituire barriere significative all’ingresso di nuovi operatori*”. A sua volta, Poste, al fine di rimuovere gli effetti derivanti dai comportamenti accertati, si è impegnata a non modificare la tariffa per la posta ibrida, se non dopo che fossero trascorsi sei mesi dall’entrata in vigore del decreto.

L’Autorità ha ritenuto che le condotte accertate integrassero una strategia gravemente abusiva posta in essere da Poste al fine di escludere o limitare l’accesso al mercato liberalizzato della posta elettronica ibrida, sia nei riguardi delle imprese concorrenti sia avvantaggiando la propria controllata Postel, la quale non ha operato in

modo effettivamente separato e sulla base di parità di condizioni. Lo stesso decreto ministeriale è stato considerato, per i profili descritti, in contrasto con gli articoli 10, 82 e 86 del Trattato CE. Inoltre, le condotte di Poste consistenti nell'applicazione di ulteriori condizioni di accesso alla rete di recapito ingiustificate e discriminatorie rispetto a quelle previste dal decreto ministeriale, nell'applicazione di un regime tariffario discriminatorio nei riguardi di alcuni importanti clienti, nell'adozione di contratti di esclusiva con imprese concorrenti, nonché nel conferimento di ingenti vantaggi economici, informativi e finanziari a Postel sono state considerate come un'unica e complessa fattispecie in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

In considerazione della gravità delle condotte abusive accertate, in quanto poste in essere da Poste con piena consapevolezza e intenzionalità; dei concreti effetti di impedimento allo sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel mercato liberalizzato della posta elettronica ibrida; della loro lunga durata, ovvero a partire dal 1999, momento della formale liberalizzazione del mercato; nonché del comportamento assunto da Poste nel corso del procedimento al fine di mitigare le conseguenze della violazione, l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione amministrativa di 1,6 milioni di EUR.

DIRITTI RADIOTELEVISIVI, EDITORIA E SERVIZI PUBBLICITARI

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio al fine di accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE, nel mercato dei servizi di rilevazione degli indici di lettura per la stampa quotidiana e periodica e in quello della raccolta pubblicitaria sulla stampa quotidiana (A.D.S. ACCERTAMENTI DIFFUSIONE STAMPA-AUDIPRESS). Nell'ambito del controllo delle operazioni di concentrazione, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nel mercato delle reti digitali per la trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale (R.T.I. RETI TELEVISIVE ITALIANE-RAMO DI AZIENDA DI EUROPA TV). Inoltre, è stata sanzionata un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA-INSIEL). Infine, è stato effettuato un intervento di segnalazione in merito agli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla normativa fiscale nel settore della

vendita al dettaglio di DVD e videocassette (SEGNALAZIONE SULLA VENDITA AL DETTAGLIO DI DVD E VIDEOCASSETTE IN ALLEGATO A PRODOTTI EDITORIALI). Al 31 marzo 2006, è in corso un procedimento istruttorio, avviato nel marzo del 2005 e descritto nella Relazione dello scorso anno, volto ad accertare eventuali restrizioni della concorrenza, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE, in relazione all'acquisizione di diritti di trasmissione delle partite del campionato di calcio di serie A e B (DIRITTI CALCISTICI).

Intese

A.D.S. ACCERTAMENTI DIFFUSIONE STAMPA-AUDIPRESS

Nel settembre 2005, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle associazioni A.D.S. Accertamenti Diffusione Stampa e Audipress, al fine di accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE, nel mercato a monte dei servizi di rilevazione degli indici di lettura per la stampa quotidiana e periodica e in quello a valle della raccolta pubblicitaria sulla stampa quotidiana. Il procedimento è stato avviato a seguito di una denuncia presentata da Edizioni Metro Srl che lamentava il rifiuto opposto da entrambe le associazioni di accertare la tiratura e la diffusione del quotidiano gratuito Metro, edito dalla medesima società.

Ads e Audipress svolgono, rispettivamente, il servizio di certificazione e divulgazione dei dati relativi alla tiratura e alla diffusione della stampa quotidiana e periodica (Ads) e le indagini campionarie, quantitative e qualitative, sulla lettura delle testate che hanno ottenuto la certificazione Ads (Audipress). Il sistema gestito da tali associazioni costituisce una convenzione su cui si regolano gli scambi commerciali tra gli operatori nell'acquisto di spazi pubblicitari su stampa quotidiana e periodica. In particolare, le indagini realizzate da Audipress rappresentano i dati di riferimento utilizzati nel settore editoria per valutare il grado di penetrazione delle testate nei diversi ambienti socio-economici e, quindi, per attribuire valore ai relativi spazi pubblicitari (cosiddetto *rating*).

L'Autorità ha valutato che il rifiuto opposto da Ads e da Audipress di ammettere il quotidiano gratuito Metro ai rispettivi sistemi di certificazione e rilevazione potrebbe essere il frutto di intese finalizzate a impedire o restringere l'accesso ai servizi da esse forniti da parte delle società editrici di quotidiani gratuiti, determinando un'ingiustificata discriminazione della stampa gratuita a favore delle società editrici di giornali quotidiani a pagamento. La condotta tenuta dalle due associazioni è apparsa, altresì, suscettibile di restringere la concorrenza nel connesso mercato della raccolta pubblicitaria a mezzo di stampa quotidiana, impedendo alla stampa gratuita di valorizzare in maniera adeguata i propri spazi pubblicitari a vantaggio degli editori dei giornali a pagamento. In particolare, l'Autorità ha prestato rilievo al danno immediato che le condotte oggetto dell'istruttoria potrebbero produrre agli editori di prodotti editoriali gratuiti nella vendita di spazi pubblicitari: la mancanza di rilevazioni ufficiali da parte di Ads e Audipress incide, infatti, negativamente, sulla loro unica fonte di ricavo, ovvero la vendita di spazi pubblicitari. L'Autorità ha, infine, rilevato che i servizi in questione sono di norma effettuati nella maggior parte degli altri Paesi europei ed extra-europei dai diversi organismi di misurazione della diffusione delle testate, tanto a favore dei quotidiani a pagamento, quanto a favore dei quotidiani gratuiti, e dunque non sembrerebbe sussistere alcuna giustificazione obiettiva al rifiuto opposto dalle due associazioni all'inserimento delle testate gratuite nelle rilevazioni effettuate per la stampa a pagamento. Al 31 marzo 2006, l'istruttoria è in corso.

Concentrazioni

R.T.I. RETI TELEVISIVE ITALIANE-RAMO DI AZIENDA DI EUROPA TV

Nel gennaio 2006, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Reti Televisive Italiane (Rti), Mediaset Spa ed Europa TV al fine di valutare se l'acquisizione da parte di Rti di un ramo d'azienda di proprietà di Europa TV, costituito da impianti di trasmissione televisiva e relative frequenze, nonché dai contratti accessori ad essa collegati, comportasse la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato delle reti digitali per la trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale (cosiddetto *broadcasting* digitale), tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Finalità

dell'operazione comunicata è lo sviluppo, da parte di Rti, di una rete di trasmissione in tecnologia DVB-H (*Digital Video Broadcasting-Handheld*) per la fornitura di programmi audiovisivi su terminali mobili. In particolare, l'intento dichiarato da Rti è quello di riservare l'utilizzo della capacità trasmissiva della rete che verrà costituita, agli operatori di telecomunicazione che ne faranno richiesta, affinché offrano ai propri abbonati servizi e contenuti televisivi forniti sia da Rti che da terzi.

Con riguardo agli effetti dell'operazione comunicata, l'Autorità ha considerato che le risorse frequenziali di Europa TV, a seguito della loro conversione entro il 31 dicembre 2008 alla tecnica digitale, sarebbero funzionali a realizzare per il gruppo Mediaset un terzo *multiplex* o "blocco di diffusione" nel mercato del *broadcasting* digitale. L'operazione comunicata potrebbe, dunque, essere idonea a costituire in capo al gruppo Mediaset, che già detiene una posizione di rilievo nel mercato a monte delle infrastrutture per la trasmissione del segnale televisivo, una posizione dominante nel mercato delle reti digitali per la trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale, atteso che la disponibilità di risorse in termini di capacità trasmissiva del segnale televisivo presenta già un elevato grado di concentrazione. Al 31 marzo 2006, l'istruttoria è in corso.

Inottemperanze

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA-INSIEL

Nel luglio 2005, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti della Regione Friuli Venezia Giulia per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. L'operazione, tardivamente comunicata, riguardava l'acquisizione, da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, del 52% del capitale di Insiel Spa, società attiva nel campo della progettazione, messa in opera e gestione di sistemi informativi, detenuto dalla società Finsiel. Nel comunicare l'operazione, la Regione Friuli Venezia Giulia aveva dichiarato di aver sottoscritto nel febbraio 2000 dei patti parasociali con Finsiel in virtù dei quali aveva acquisito il controllo congiunto su Insiel.

L'Autorità ha considerato che l'operazione, comportando l'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa da parte di un soggetto che controlla altre imprese, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'impresa di cui era stato acquisito il controllo congiunto era superiore alla soglia prevista dall'articolo 16, comma 1 della stessa legge.

Tenuto conto della modesta incidenza concorrenziale dell'operazione, dell'assenza di dolo, della comunicazione spontanea, seppure tardiva, dell'operazione e del lungo arco temporale intercorso tra il perfezionamento dell'operazione e la sua comunicazione (cinque anni), l'Autorità ha comminato alla Regione Friuli Venezia Giulia una sanzione pecuniaria di 5 mila EUR.

Attività di segnalazione

SEGNALAZIONE SULLA VENDITA AL DETTAGLIO DI DVD E VIDEOCASSETTE IN ALLEGATO A PRODOTTI EDITORIALI

Nel gennaio 2006, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inteso formulare alcune considerazioni in merito agli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla normativa in materia di Imposta sul Valore Aggiunto (Iva), che prevede un regime fiscale agevolato per i prodotti editoriali quotidiani e periodici. In particolare, i supporti audiovisivi allegati a prodotti editoriali sono soggetti all'aliquota Iva agevolata del 4%; quelli venduti autonomamente, restano invece assoggettati all'aliquota Iva ordinaria del 20%.

L'Autorità ha posto in evidenza che questo duplice regime fiscale, prevedendo un differenziale pari a sedici punti percentuali nell'aliquota Iva applicabile a videocassette e DVD a seconda delle modalità di distribuzione seguite, determina un'alterazione della concorrenza nel mercato della vendita al dettaglio dei supporti audiovisivi, discriminando le imprese non collegate a gruppi editoriali che svolgono attività di vendita al dettaglio di DVD e videocassette.

L'Autorità ha, pertanto, auspicato un intervento normativo volto ad assicurare in linea generale lo stesso trattamento fiscale per lo svolgimento della medesima attività, al

fine di evitare ingiustificate distorsioni concorrenziali tra le imprese operanti nei diversi canali distributivi del mercato della vendita al dettaglio di DVD e videocassette.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nel periodo considerato, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando una violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione RC Auto (TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI). Inoltre, l'Autorità ha effettuato cinque interventi di segnalazione, di cui tre in relazione al riassetto normativo in materia di assicurazioni (PARERI SUL RIASSETTO NORMATIVO DELLE DISPOSIZIONI VIGENTI IN MATERIA DI ASSICURAZIONI - IL CODICE DELLE ASSICURAZIONI; PARERE SULLA DISCIPLINA DEL RISARCIMENTO DIRETTO DEI DANNI DERIVANTI DALLA CIRCOLAZIONE STRADALE) e due riguardanti la riforma della previdenza complementare (PARERI SULLA DISCIPLINA DELLE FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI).

Intese

TARIFFE DEI PERITI ASSICURATIVI

Nel novembre 2005, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici (Ania) e di alcune associazioni di periti assicurativi 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, Consiglio Nazionale Periti Industriali), accertando due distinte intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE: la prima

relativa alle tariffe per le prestazioni peritali; la seconda riguardante le modalità e i criteri di determinazione dei risarcimenti per danni a cose.

Le tariffe dei periti erano state fissate nel contesto di un accordo di durata biennale siglato nel marzo 2003 tra l'Ania e le associazioni dei periti. Tale accordo, avendo a oggetto i prezzi delle prestazioni peritali, riguardava una delle principali variabili competitive e, pertanto, è stato considerato dall'Autorità per sua stessa natura un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. La definizione concertata delle tariffe delle prestazioni peritali esplicava la propria portata restrittiva della concorrenza nel mercato delle perizie assicurative, ove il suo rilievo risultava assolutamente significativo in considerazione della rappresentatività delle organizzazioni firmatarie, del grado di applicazione e delle variabili in esso disciplinate.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle parti, l'Autorità non ha ritenuto che l'intesa potesse essere assimilata a un contratto collettivo di lavoro, cui non si applicherebbe la normativa a tutela della concorrenza, in quanto i periti assicurativi rientrano a tutti gli effetti nella nozione funzionale di impresa delineata dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale: i periti assicurativi svolgono, infatti, in modo stabile e in forma indipendente, attraverso una propria struttura organizzativa esterna a quella delle imprese assicurative committenti, attività economica di prestazione di servizi verso corrispettivo in denaro.

L'Autorità ha altresì valutato infondata l'eccezione sollevata dalle parti secondo cui l'accordo sarebbe stato imposto dalla normativa di settore, in particolare dalla legge 17 febbraio 1992, n. 166, istitutiva del ruolo nazionale dei periti assicurativi. Al riguardo, l'Autorità ha posto in evidenza che la legge n. 166/92 prevedeva due distinte modalità di determinazione delle tariffe delle prestazioni rese dai periti alle imprese di assicurazione: i compensi dei periti risultavano, infatti, frutto di un *iter* procedimentale complesso, che prendeva le mosse da un accordo tra l'Ania e le associazioni peritali maggiormente rappresentative sull'intero territorio nazionale e prevedeva poi l'approvazione dei compensi così definiti da parte dell'autorità competente (Ministero dell'industria prima e Isvap poi); in caso di mancata intesa, le tariffe venivano direttamente stabilite dall'autorità competente. L'esistenza di una modalità alternativa nella definizione delle tariffe peritali precludeva dunque la possibilità, nel caso in questione, di prefigurare un comportamento imposto dal dettato normativo. In ogni caso, le tariffe stabilite dall'Ania e dalle associazioni dei periti avrebbero dovuto essere,

poi, approvate dall'amministrazione pubblica competente. Tale procedimento di approvazione delle tariffe non si era in realtà mai concluso e ciò ha reso possibile imputare l'accordo in questione alle parti contraenti, quale frutto del loro autonomo potere decisionale. Pertanto, l'accordo di fissazione delle tariffe relative alle prestazioni dei periti assicurativi, attuato dalle parti pur in assenza del completamento dell'*iter* pubblicistico di approvazione delle tariffe, rappresentava il frutto di un'autonoma condotta imputabile tanto all'Ania quanto alle organizzazioni peritali, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

Dall'attività istruttoria è, in secondo luogo, emerso che l'accordo Ania/periti, in ragione della definizione del contenuto della prestazione peritale e specificatamente dei criteri da utilizzare nella stima del valore dei danni a cose, aveva anche rappresentato la matrice di comportamenti coordinati volti a uniformare i parametri di costo per i danni a cose utilizzati dalle imprese di assicurazione successivamente alla disdetta dell'accordo Ania/carrozzeri, avvenuta nell'ottobre 2003, a seguito dei rilievi critici mossi dall'Autorità nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul settore RC Auto.

Tali comportamenti si sono sostanziati non solo nella definizione del contenuto della prestazione peritale nell'ambito dell'accordo tra Ania e periti ma anche nell'invio di circolari alle imprese aderenti nonché in ulteriori iniziative volte a suggerire il mantenimento dei precedenti parametri in materia di prezzi dei pezzi di ricambio, tempi di riparazione e sostituzione e costo orario della manodopera. In particolare, l'uniformazione dei parametri di costo dei risarcimenti passava attraverso l'adozione di un modulo di perizia *standard*, unico per tutte le imprese di assicurazione, che doveva essere utilizzato dai periti nell'esercizio della propria attività per conto delle compagnie. La prassi comune dei periti era quella della redazione informatica del modulo, richiamando automaticamente il contenuto di specifiche banche dati su prezziari e tempari diffuse prima dall'Ania, attraverso la società controllata Ed.Ass., e poi da Editoriale Domus, società alla quale Ania aveva ceduto, nel luglio 2004, il ramo d'azienda di Ed.Ass. che produceva e diffondeva tali banche dati. Peraltro, l'attività istruttoria ha permesso di accertare che anche a fronte della cessione delle banche dati sui tempi di riparazione e sui prezzi dei ricambi precedentemente diffuse da Ania, permanevano numerosi elementi che non consentivano di considerare il nuovo gestore,

Editoriale Domus, un soggetto indipendente. In particolare, Ania, attraverso il Cestar³⁴, aveva mantenuto un controllo sull'attività di tempificazione, stabilendo che venisse effettuata sulla base dei criteri previgenti. Inoltre, Ania aveva definito con Editoriale Domus il mantenimento delle codifiche *standard* per quattro anni, quindi ben oltre il periodo transitorio richiesto nell'ambito della cessione di un ramo d'azienda, di modo che le banche dati cedute potessero continuare a rappresentare il principale punto di riferimento del settore.

Le risultanze istruttorie hanno, dunque, consentito di accertare che Ania si era attivata per evitare che, successivamente alla disdetta dell'accordo Ania/carrozzeri, venissero meno le regole comuni per la determinazione dei risarcimenti per danni a cose, svolgendo un ruolo di indirizzo nei confronti delle imprese associate. L'uniforme definizione dei criteri di indennizzo da parte di Ania aveva, infatti, fornito alle imprese associate gli elementi per adottare strategie condivise di gestione dei costi dei sinistri, un'importante voce nella determinazione dei premi di polizza, ponendo in essere un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE.

Ai fini della quantificazione della sanzione con riferimento all'intesa volta alla fissazione delle tariffe relative alle prestazioni peritali, l'Autorità ha tenuto conto del fatto che i comportamenti erano stati favoriti dal contesto normativo di riferimento, nonché della disdetta dell'accordo successivamente all'avvio dell'istruttoria, comminando una sanzione di 200.000 EUR ad Ania, di 1.000 EUR, rispettivamente, all'Associazione Italiana Consulenti Infortunistica Stradale e al Sindacato Nazionale Autonomo Periti Infortunistica Stradale, di 800 EUR al Consiglio Nazionale Periti Industriali. Non sono state invece comminate sanzioni al Sindacato Nazionale Autonomo Periti Industriali, al Sindacato Nazionale Periti Industriali Assicurativi e all'Unione Italiana Periti Assicurativi, i quali, pur avendo partecipato all'intesa, non avevano sostanzialmente registrato negli ultimi anni entrate associative sulle quali poter calcolare la sanzione. In relazione all'intesa volta alla diffusione di parametri di costo uniformi per la determinazione dell'entità dei risarcimenti per danni a cose, l'Autorità

³⁴ Centro Studi Auto Riparazioni Scarl, società consortile costituita dalla maggioranza delle imprese di assicurazione attive nel mercato RC Auto, che svolge alcune attività accessorie e direttamente connesse alla liquidazione del danno a cose.

ha comminato ad Ania una sanzione di 2 milioni di EUR, diffidandola dall'interrompere immediatamente ogni attività di coordinamento a favore delle imprese associate.

Attività di segnalazione

PARERI SUL RIASSETTO NORMATIVO DELLE DISPOSIZIONI VIGENTI IN MATERIA DI ASSICURAZIONI - IL CODICE DELLE ASSICURAZIONI; PARERE SULLA DISCIPLINA DEL RISARCIMENTO DIRETTO DEI DANNI DERIVANTI DALLA CIRCOLAZIONE STRADALE

Nel periodo di riferimento l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha effettuato due interventi di segnalazione in merito allo schema di decreto legislativo recante il "*Riaspetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Codice delle Assicurazioni*", nonché un terzo intervento di segnalazione in relazione ad alcune disposizioni di attuazione di tale codice relative, in particolare, alla disciplina del sistema di risarcimento diretto.

Nel primo parere del giugno 2005, l'Autorità ha valutato positivamente le finalità di semplificazione e razionalizzazione del complesso quadro normativo di riferimento perseguite dallo schema di decreto legislativo. Innanzitutto l'Autorità ha ritenuto che gli interventi volti a migliorare la trasparenza delle condizioni contrattuali e l'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, fossero idonei ad accrescere il grado di concorrenza nei mercati assicurativi, facilitando il processo di scelta da parte del consumatore. Peraltro l'Autorità ha auspicato un'estensione delle norme in materia di trasparenza e informativa contrattuale anche a prodotti e servizi concorrenti e offerti da soggetti diversi dalle imprese di assicurazione (banche, intermediari finanziari, fondi pensione), nel contesto di un processo di convergenza tra servizi finanziari alternativi. In particolare l'Autorità ha suggerito le seguenti integrazioni dello schema di decreto legislativo: l'espressa indicazione nell'informativa al contraente dei termini economici del contratto, inclusi i costi connessi a ciascun prodotto, nonché delle condizioni, contrattuali ed economiche, cui sarebbe soggetta l'eventuale interruzione del rapporto contrattuale in essere; la predisposizione di un prospetto informativo oggetto di approvazione da parte della competente autorità di controllo; nel caso di vendita a distanza, l'obbligo di fornire

integralmente tutte le informazioni (e non solo quelle essenziali) prima della conclusione del contratto.

L'Autorità si è poi soffermata sulle disposizioni relative all'assicurazione Responsabilità Civile Auto, evidenziando le problematiche del sistema ordinario della responsabilità civile e auspicando l'introduzione di un sistema di indennizzo diretto. Nel sistema indiretto, l'indennizzato non è il cliente dell'assicurazione ma è una terza parte senza vincoli contrattuali con la compagnia di assicurazione che deve effettuare il rimborso. Tale circostanza disincentiva le compagnie di assicurazione dal proporre contratti in grado di favorire comportamenti virtuosi da parte dei diversi soggetti coinvolti (danneggiati, riparatori, ecc.), evitando che ciascuno di costoro contribuisca a elevare l'ammontare del rimborso. Più specificamente, il sistema di indennizzo indiretto, determinando la separazione tra chi stipula il contratto e il danneggiato che beneficia del risarcimento, produce almeno due effetti: *i*) l'assicurato, che è chiamato a esercitare la sua scelta tra compagnie di assicurazione in concorrenza, è di fatto indifferente alla qualità del servizio nella fase di liquidazione, in quanto non ne beneficia; *ii*) le compagnie determinano i premi e la qualità del servizio, avendo come riferimento una prestazione economica differita nel tempo e rivolta a un soggetto, il danneggiato, diverso da quello che ha acquistato la polizza.

Un meccanismo di assicurazione RC Auto basato, invece, sull'indennizzo diretto presenta numerosi vantaggi in termini di efficienza, in quanto: stimolerebbe la ricerca della migliore impresa da parte dei potenziali clienti; incentiverebbe le imprese assicurative a una concorrenza sulla qualità del servizio poiché il soggetto che beneficia dei miglioramenti qualitativi è il cliente dell'impresa che investe in questi miglioramenti; favorirebbe il controllo dei costi, permettendo di instaurare una relazione continuativa tra compagnia e danneggiato. L'Autorità ha, dunque, auspicato una modifica delle norme dello schema di decreto legislativo al fine di favorire l'introduzione di un sistema diretto per la definizione degli indennizzi RC Auto, maggiormente idoneo a perseguire finalità di efficienza e di stimolo alla concorrenza nel settore.

Nel secondo parere del luglio 2005 l'Autorità ha espresso apprezzamento per il recepimento di alcune delle osservazioni formulate nella precedente segnalazione, tra cui in particolare l'introduzione della procedura di indennizzo diretto. Più specificatamente, lo schema di decreto legislativo ha previsto il ricorso al sistema