

soggetti più efficienti dotati delle necessarie strutture distributive effettivamente alternative a quella di Poste Italiane.

Attività di segnalazione

REGOLAMENTAZIONE DEGLI INVII DI POSTA MASSIVA

Nel maggio 2007, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Ministero delle comunicazioni alcune considerazioni in merito a taluni aspetti della disciplina contenuta nel Decreto del Ministero delle comunicazioni del 12 maggio 2006 "*Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell'ambito del servizio postale universale*", suscettibili di ostacolare la piena apertura del settore postale entro il 2009 come stabilito in sede comunitaria.

Benché il decreto abbia significativamente innovato il quadro regolamentare, consentendo in particolare il superamento delle barriere all'entrata contenute nella precedente disciplina sulla posta elettronica ibrida (PEI), ciò nondimeno l'Autorità ha rilevato che l'assetto complessivo della disciplina relativa alla posta massiva risultava ancora caratterizzato da profili idonei a ostacolare il processo di liberalizzazione in atto. Il decreto, infatti, ha introdotto il concetto di "posta massiva", individuando quest'ultima sulla base degli invii consegnati a Poste Italiane in grandi quantità (ad esempio estratti conto bancari e comunicazioni alla clientela per le utenze elettriche e telefoniche). Rilevano altresì, al fine dell'accesso alle tariffe di posta massiva, il rispetto, da parte della clientela, di procedure di omologazione della corrispondenza nonché delle Condizioni Tecniche Attuative la cui definizione è, dallo stesso decreto, demandata a Poste Italiane.

In relazione agli effetti del decreto sul mercato, l'Autorità ha in primo luogo osservato che l'introduzione della posta massiva, unitamente alla nuova struttura tariffaria, aveva prodotto un significativo aumento dei prezzi dei servizi postali (sia per le imprese, sia per la clientela al dettaglio) complessivamente pari a circa il 30%, e conseguentemente, un netto miglioramento del conto economico di Poste Italiane. Sotto il profilo concorrenziale, tuttavia, il miglioramento della situazione finanziaria del gruppo Poste Italiane dovrebbe derivare dal contenimento dei costi basato su una

maggior efficienza, piuttosto che da aumenti dei prezzi dei servizi fruiti dalla collettività.

Con riguardo alle nuove modalità di tariffazione, differenziate per area geografica di destinazione, l'Autorità ha evidenziato che il rapporto relativo fra i livelli tariffari fissati dal decreto ministeriale poteva avere come effetto quello di determinare un vantaggio competitivo per Poste nella prospettiva della liberalizzazione del settore, a fronte di un consistente aumento dei prezzi per la clientela al dettaglio. Con riferimento invece alla definizione delle condizioni tecniche cui è subordinata l'applicazione della tariffa di posta massiva, il decreto ministeriale appariva demandare un'eccessiva discrezionalità in capo a Poste Italiane, incentivando l'operatore dominante a sfruttare abusivamente il proprio potere di mercato nei confronti di operatori che competano nella prestazione dei servizi liberalizzati. Conseguentemente, l'Autorità ha auspicato che la gestione delle procedure di standardizzazione e omologazione fosse demandata a un soggetto terzo, analogamente a quanto previsto in altri settori regolati.

Infine, l'Autorità ha auspicato che il Ministero delle comunicazioni, quale Autorità di regolamentazione del settore postale, ponesse in essere le necessarie verifiche in relazione all'effettiva compatibilità con i principi concorrenziali delle tariffe massime previste dal decreto e individuasse correttivi alla disciplina vigente al fine di creare i necessari incentivi concorrenziali agli operatori in vista della liberalizzazione del settore postale.

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Nell'agosto 2007, l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 219 (*Procedura per stabilire se una determinata attività è direttamente esposta alla concorrenza*) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "*Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*", in merito ai servizi di corriere espresso svolti da Poste Italiane.

Su un piano generale, l'Autorità ha osservato che le modalità di svolgimento dei servizi postali sono regolate in Italia dal decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e successive modifiche, il quale ha recepito le direttive comunitarie di liberalizzazione del

settore postale. Secondo tale decreto, i servizi postali possono essere distinti tra servizi rientranti nell'ambito del servizio universale e servizi non rientranti in tale categoria, tra cui i servizi a valore aggiunto.

Con specifico riferimento all'attività di corriere espresso, l'Autorità ha rilevato innanzitutto che non esistevano particolari vincoli normativi per l'accesso di nuove imprese, alle quali è richiesta soltanto un'autorizzazione generale. Inoltre, l'Autorità ha sostenuto che nel mercato dei corrieri espressi Poste Italiane non deteneva quote elevate ed era soggetta alla concorrenza di importanti e qualificati operatori nazionali e internazionali. Conseguentemente, l'Autorità ha ritenuto l'attività di corriere espresso direttamente esposta alla concorrenza ai sensi dall'articolo 129 del decreto legislativo n. 163/2006.

AGEVOLAZIONI TARIFFARIE POSTALI PER LE SPEDIZIONI DI PRODOTTI EDITORIALI

Nell'ottobre 2007, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Governo, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro delle comunicazioni alcune osservazioni in merito all'articolo 10 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante *“Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale”*. Tale articolo prevedeva che *“a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'importo della compensazione dovuta alla società Poste Italiane, a fronte dell'applicazione delle tariffe agevolate previste dal decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 46, è ridotto del 7% relativamente agli importi annui relativi a ciascuna impresa”*.

L'Autorità ha rilevato che la riduzione delle compensazioni prevista per Poste Italiane non fosse comunque sufficiente a eliminare le agevolazioni a suo favore e le conseguenti distorsioni del mercato. Infatti la legge n. 46/2004, prevedendo tariffe scontate per le spedizioni di prodotti editoriali finanziate da contributi statali destinati esclusivamente a favore di Poste Italiane, continuava a porre gli operatori postali diversi da Poste Italiane in una situazione di grave svantaggio competitivo. Inoltre il disegno di legge di riforma della normativa sull'editoria presentato dal Governo nel mese di agosto 2007 modificava il vigente regime di tariffe agevolate esclusivamente per quanto

riguarda gli invii editoriali, lasciando inalterate le agevolazioni per gli invii del settore *no profit*.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha ritenuto necessario, in sede di conversione del decreto-legge n. 159/2007, un intervento urgente di modifica in senso pro-competitivo di tutte le disposizioni sulle agevolazioni per le spedizioni dei prodotti editoriali, lasciando spazio alla concorrenza per gli invii di prodotti editoriali e delle associazioni *no profit*.

DIRITTI RADIOTELEVISIVI, EDITORIA E SERVIZI PUBBLICITARI

Intese

A.D.S. ACCERTAMENTI DIFFUSIONE STAMPA-AUDIPRESS

Nel maggio 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Ads-Accertamenti Diffusione Stampa, accertando una violazione dell'articolo 81 del Trattato CE nel mercato dei servizi di rilevazione per la stampa periodica e quotidiana e nel mercato della raccolta pubblicitaria su stampa quotidiana. Il procedimento era stato avviato sulla base di una segnalazione presentata dalla società Edizioni Metro Srl, con la quale si lamentava il rifiuto opposto da Ads e Audipress a consentire la partecipazione del quotidiano gratuito Metro ai sistemi di certificazione della diffusione e di rilevazione della lettura gestiti dalle due associazioni.

In particolare, 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). Le indagini realizzate da Audipress e la diffusione certificata da Ads rappresentano i dati di riferimento utilizzati nel settore editoria per valutare il grado di penetrazione delle testate nei diversi ambienti socio-economici e per attribuire un 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 poteva 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 così un'ingiustificata discriminazione della stampa gratuita a favore delle società editrici di giornali e quotidiani a pagamento. La condotta tenuta dalle due associazioni era 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 servizi pubblicitari a vantaggio degli editori dei giornali a pagamento.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti interessati dalla fattispecie oggetto di istruttoria fossero, a monte, il mercato dei servizi di rilevazione per la stampa periodica e quotidiana e, a valle, il mercato della raccolta pubblicitaria su stampa quotidiana. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo mercato, l'Autorità ha rilevato che la modalità gratuita di diffusione delle testate quotidiane non appariva, allo stato, un fattore di specificità tale da indurre a individuare un mercato del prodotto distinto da quello più ampio della raccolta pubblicitaria su stampa quotidiana a pagamento. Ciò che rileva per l'utente pubblicitario, infatti, non è la gratuità o l'onerosità del mezzo per il lettore, quanto il tipo di mezzo e, in particolare, la differente frequenza e fruizione, mentre il prezzo di vendita degli spazi pubblicitari appare essenzialmente funzione del numero di copie diffuse.

Sotto il profilo geografico, l'Autorità ha ritenuto che il mercato delle rilevazioni per la stampa quotidiana e periodica aveva dimensione nazionale, coincidente con l'intero territorio italiano, in considerazione del fatto che tali servizi riguardano esclusivamente pubblicazioni edite in Italia e in lingua italiana, al fine prevalente della raccolta pubblicitaria relativa ai diversi beni di consumo offerti al pubblico in Italia. Per quanto invece riguarda il mercato della raccolta pubblicitaria su stampa quotidiana, l'Autorità ha osservato che per le imprese clienti, ossia per gli investitori in pubblicità e le agenzie pubblicitarie operanti sull'intero territorio nazionale, risulta relativamente indifferente, sotto il profilo della copertura geografica, ricorrere a quotidiani nazionali o a una rete articolata di quotidiani locali che comprenda una buona parte del territorio italiano, come nel caso delle testate gratuite *Metro*, *City* e *Leggo*. Di conseguenza, tenuto conto del fatto che le menzionate testate gratuite dispongono di un ampio

network di edizioni locali, e considerata la presenza di inserzionisti anche a livello locale, la condotta oggetto di istruttoria appariva suscettibile di dispiegare effetti, oltre che sul mercato della raccolta pubblicitaria a livello nazionale, anche sulla raccolta pubblicitaria nei territori delle province in cui è distribuito in particolare il quotidiano gratuito Metro.

Nel febbraio 2007, l'Autorità ha concluso il procedimento istruttorio senza accertamento dell'infrazione nei confronti di Audipress, la quale aveva presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90. Tali impegni, successivamente modificati e integrati, si sostanziavano principalmente nella definitiva approvazione di una modifica del proprio regolamento d'indagine, la quale prevedeva formalmente l'ammissione della stampa gratuita alle rilevazioni semestrali svolte da Audipress. Le nuove disposizioni introdotte nel regolamento, infatti, eliminavano la necessità della preventiva certificazione della testata da parte di Ads, rimuovendo così ogni ostacolo alla partecipazione dei quotidiani e dei periodici gratuiti al sistema di rilevazioni gestito da Audipress. In base alle modifiche apportate agli impegni originariamente presentati, inoltre, Audipress garantiva che per entrambe le tipologie di stampa sarebbero stati identici metodo e qualità dell'indagine e che tutti i dati e le informazioni sulla stampa gratuita sarebbero stati presentati, sui vari mezzi di diffusione dei risultati delle rilevazioni, unitamente ai dati e alle informazioni sulla stampa a pagamento, in modo da eliminare ogni ulteriore possibilità di discriminazione. L'Autorità ha ritenuto che gli impegni offerti da Audipress, come successivamente precisati e integrati, fossero idonei a risolvere il problema dell'esclusione della stampa gratuita dal sistema di rilevazione dell'indice di lettura gestito dall'associazione stessa in Italia e il conseguente effetto di discriminazione nella raccolta pubblicitaria a vantaggio della stampa a pagamento, facendo venire meno i profili anticoncorrenziali connessi alla condotta di Audipress e rendendo possibile la chiusura del procedimento nei suoi confronti senza accertamento dell'infrazione.

Con riferimento invece ad Ads, nei confronti della quale l'istruttoria è proseguita, l'Autorità ha accertato il persistente rigetto delle richieste di certificazione della tiratura e della diffusione di quotidiani gratuiti da parte sua, motivato dalla mancata previsione di tale tipologia di stampa nell'ambito dello statuto e del regolamento. In realtà, l'Autorità ha verificato che, benché lo statuto di ADS prevedesse la possibilità di certificare e divulgare i dati relativi a tiratura e diffusione della stampa

di qualunque natura, il regolamento per l'esecuzione degli accertamenti era strutturato attorno al modello distributivo proprio della sola stampa a pagamento. Conseguentemente, l'associazione, lungi dall'essere obbligata, si era limitata ad accogliere un'interpretazione restrittiva del proprio mandato, determinandosi a svolgere la propria attività di certificazione unicamente a favore della stampa a pagamento e assumendo, nei fatti, una posizione univoca di chiaro e persistente rigetto delle richieste di certificazione avanzata dai quotidiani gratuiti. Inoltre, a seguito dell'avvio del procedimento, l'Associazione aveva predisposto un 'protocollo d'intesa' finalizzato all'ammissione della stampa quotidiana gratuita al proprio sistema di certificazione, il quale tuttavia era rimasto pressoché inattuato.

L'Autorità ha ritenuto che le varie determinazioni adottate alla luce del proprio regolamento per l'esecuzione degli accertamenti, con cui ADS aveva rifiutato l'ammissione delle testate quotidiane gratuite al sistema di certificazione di tiratura da essa gestito, configuravano decisioni di un'associazione d'impresse le quali, avendo tutte il medesimo scopo di ostacolare lo sviluppo della stampa gratuita, integravano un'unica intesa restrittiva della concorrenza.

La condotta posta in essere da ADS aveva arrecato un danno immediato agli editori dei quotidiani gratuiti, non permettendo loro di concorrere su un piano di parità con gli altri editori nella vendita di spazi pubblicitari; dall'altro, aveva prodotto mediamente uno svantaggio ai lettori, considerato che la stampa quotidiana gratuita, laddove si potesse finanziare con maggiori introiti pubblicitari, potrebbe offrire maggiori contenuti informativi. In ragione della gravità e della durata dell'intesa, l'Autorità ha comminato all'associazione Ads Accertamenti Diffusione e Stampa una sanzione amministrativa pari a 8 mila EUR.

MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Nel settembre 2007, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti dell'Associazione Italiana Editori al fine di accertare l'esistenza di un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza nel mercato della produzione e distribuzione di libri scolastici adottati nelle scuole medie inferiori e superiori (i cosiddetti libri adozionali). Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità ha evidenziato che un insieme di elementi relativi alle

caratteristiche della domanda e dell'offerta concorre a delineare un quadro competitivo sostanzialmente statico nel settore, tra cui in particolare l'elevato grado di concentrazione dell'offerta, la stabilità delle quote di mercato, la presenza di una domanda dei libri scolastici di tipo derivato che, anelastica rispetto al prezzo, conferisce all'editore una notevole autonomia nella determinazione del prezzo di copertina.

L'Autorità ha tuttavia rilevato che, pure a fronte di tali caratteristiche, altri aspetti inducono a ritenere che l'assetto di mercato prevalente nel settore sia determinato anche da comportamenti autonomi delle imprese volti ad alterare il normale gioco competitivo. Tra questi, particolare rilievo assume la possibilità che hanno gli editori di conoscere i comportamenti dei concorrenti utilizzando gli archivi informatici predisposti dall'Associazione Italiana Editori e messi a disposizione di tutti gli operatori del mercato (associati o meno); tale archivio, infatti, contenendo informazioni dettagliate sulle tipologie di prodotti e sui loro prezzi, contribuisce a determinare un contesto di mercato caratterizzato da un elevato grado di trasparenza. Per contro, le informazioni contenute in tale archivio non sono accessibili agli insegnanti, le cui scelte dei testi redazionali risentono peraltro dell'attività di promozione realizzata dai singoli editori, attraverso la propria rete di promotori e agenti o tramite la figura del concessionario. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha ipotizzato che le significative criticità che sotto il profilo concorrenziale il mercato presenta possano essere anche la risultante di un'attività di coordinamento, posta in essere in seno all'AIE, e avente ad oggetto le politiche commerciali e distributive degli editori.

Peraltro, sulla scorta della documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi, l'Autorità ha deliberato nel novembre 2007 l'estensione soggettiva del procedimento nei confronti delle società Principato, De Agostini Edizioni Scolastiche, Il Capitello, Edumond Le Monnier, Giunti Scuola, Pearson Paravia Bruno Mondadori, RCS Libri, S.E.I. e Zanichelli. I documenti raccolti hanno evidenziato infatti sistematici contatti tra le imprese del settore e inducono a ritenere che le stesse, unitamente ad AIE, potrebbero aver preso parte al coordinamento delle rispettive politiche commerciali. Al 31 marzo 2008 l'istruttoria è in corso.

Concentrazioni

SEAT PAGINE GIALLE - 1288 SERVIZIO DI CONSULTAZIONE TELEFONICA

Nell'aprile 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio vietando l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte di Seat Pagine Gialle dell'intero capitale sociale di 12.88 Servizio di Consultazione Telefonica, società attiva nella fornitura di servizi informazione abbonati via telefono. Per effetto dell'operazione, Seat Pagine Gialle avrebbe acquisito i diritti d'uso relativi alle numerazioni "1288" e "1248" nonché la concessione in licenza dei diritti di proprietà intellettuale relativi al marchio e all'immagine dei "Pelotti" ai fini della promozione in Italia dei servizi di assistenza elenchi abbonati.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che il mercato rilevante sul quale valutare l'operazione fosse quello dei servizi di informazione elenchi abbonati via telefono (fisso e mobile), i quali solo parzialmente possono considerarsi sostituibili con altre modalità di acquisizione dell'informazione (elenchi cartacei provinciali, servizi via Internet, annuali commerciali su CD-Rom). Dal punto di vista geografico, tale mercato è stato ritenuto di dimensione nazionale, in quanto l'archivio informatico contenente le informazioni fornite si riferisce all'utenza nazionale, la domanda si esprime a livello nazionale e la lingua utilizzata è tipicamente quella italiana.

I servizi di informazione abbonati via telefono sono attualmente offerti in Italia attraverso le numerazioni del tipo "12XY" e "892UUU" e si basano sulle informazioni contenute nella base dati unica degli abbonati telefonici in ambito nazionale (BDU) costituita secondo le regole fissate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con la delibera n. 36/02/CONS, concernente l'offerta di un servizio di elenco telefonico universale. In attuazione di tale delibera, nove operatori di rete fissa e mobile hanno siglato nell'aprile 2005 un Protocollo d'intesa per la costituzione di una base dati unica (BDU) contenente i dati dei propri clienti che abbiano manifestato la volontà di essere inseriti. Telecom Italia è stata individuata, insieme a BT Albacom ed Eutelia, come operatore legittimato alla messa a disposizione a terzi della BDU a un prezzo equo, ragionevole e non discriminatorio.

Avendo riguardo alle caratteristiche del mercato dell'assistenza elenchi abbonati, l'Autorità ha rilevato che i fattori competitivi fondamentali ai fini del successo commerciale risultavano essere *i*) la notorietà del marchio e della numerazione corrispondente e *ii*) la qualità del servizio offerto, in termini di rapidità, correttezza e completezza dell'informazione.

A seguito della liberalizzazione dei servizi di assistenza elenchi abbonati, avvenuta nell'ottobre 2005, oltre a Seat, erano presenti nel mercato italiano essenzialmente due tipologie di operatori: da un lato, società riconducibili a operatori internazionali specializzati, quali 1288 SCT e Il Numero Italia; dall'altro, i gestori telefonici, tra cui i più rilevanti erano Telecom Italia e Vodafone, mentre Pagine Utili rappresentava l'unico operatore assimilabile in una certa misura a Seat, in quanto attivo anche nell'annuaristica categorica. In tale mercato, l'Autorità ha accertato che Seat deteneva una posizione di netta preminenza, derivante sia dalla quota di mercato detenuta pari al 45-55% (la quale saliva fino al 57-67%, tenendo conto del fatturato da raccolta pubblicitaria), sia da una molteplicità di altri elementi che conferivano a essa un vantaggio non replicabile da parte dei concorrenti nei servizi di assistenza elenchi abbonati. Tra questi: la disponibilità di marchi molto noti (Pagine Bianche e Pagine Gialle); la presenza nei mercati dell'offerta di informazioni abbonati sulle altre piattaforme (annuari cartacei alfabetici, Pagine Bianche, e categorici, Pagine Gialle, archivi abbonati su Internet, "Pagine Bianche *on line*" e "Pagine Gialle *on line*"); la disponibilità di una rete di raccolta pubblicitaria per le Pagine Gialle che contribuiva alla costituzione della propria base dati dettagliata e aggiornata degli esercizi commerciali attivi sul territorio; il carattere storico della presenza di Seat nell'offerta di informazioni abbonati su diverse piattaforme; il suo ingresso preventivo nel mercato della assistenza elenchi abbonati con la numerazione "89.24.24"; infine la disponibilità dell'archivio informatico derivante dall'attività di raccolta pubblicitaria per le Pagine Gialle.

Il secondo operatore del mercato era Telecom Italia, con una quota del 20-30%, mentre gli altri operatori detenevano quote inferiori al 10%. In tale contesto, la società 1288 SCT rappresentava non solo il terzo operatore, con una quota del 10-20% ma soprattutto il concorrente più dinamico.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione avrebbe determinato il rafforzamento in capo a Seat della posizione

dominante già detenuta nel mercato nazionale dei servizi di informazione abbonati via telefono. In primo luogo, l'Autorità ha considerato che Seat avrebbe acquisito il terzo operatore, arrivando a detenere sul mercato stesso una quota pari al 60-70%, di 2-3 volte superiore a quella del principale Telecom Italia. In secondo luogo, l'Autorità ha prestato rilievo alla circostanza che Seat era l'unico operatore la cui quota di mercato aveva conosciuto, anche nella fase di contrazione del mercato successiva alla liberalizzazione, una stabilità, se non un'ulteriore crescita, a fronte delle flessioni registrate nelle quote degli altri concorrenti.

Seat era inoltre l'unico operatore cui è stato consentito di continuare a usare, dopo la liberalizzazione, la medesima numerazione "89.24.24 Pronto Pagine Gialle", attiva dal 2001, continuando in tal modo a fruire dei vantaggi derivanti dagli investimenti pubblicitari sostenuti e mantenendo il relativo avviamento e la base clienti. Infine, l'Autorità ha considerato il vantaggio strategico di cui Seat poteva avvalersi per operare efficacemente nel mercato, rappresentato dalla possibilità di sfruttare le sinergie derivanti dalla disponibilità della base informativa derivante sia dalla raccolta pubblicitaria effettuata sulle Pagine Gialle (cartacee e *on line*) che sulle Pagine Bianche.

Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione avrebbe determinato il rafforzamento della posizione dominante di Seat nel mercato nazionale dei servizi di informazioni abbonati via telefono, attraverso sia l'eliminazione della concorrenza in quel momento esistente, sia un innalzamento delle barriere all'entrata, con conseguente riduzione della concorrenza potenziale. Infine, l'Autorità ha rilevato che, a conclusione dell'operazione, la probabile eliminazione del marchio "1288" avrebbe comportato la riduzione delle possibilità di scelta per i consumatori, nonché la perdita di uno degli operatori specializzati in assistenza elenchi abbonati. L'Autorità ha pertanto vietato la realizzazione dell'operazione.

Attività di segnalazione

BASE DATI UNICA DEGLI ABBONATI TELEFONICI

Nel giugno 2007, l'Autorità ha inviato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, con

riferimento alla Base Dati Unica degli abbonati telefonici (BDU), in cui confluiscono i dati sugli abbonati telefonici di tutti gli operatori abilitati a livello nazionale.

L'Autorità ha preliminarmente osservato che le informazioni relative agli abbonati dei servizi di telefonia fissi e mobili costituiscono una risorsa chiave per ogni operatore di telecomunicazioni, e anche il principale fattore produttivo comune per i servizi di informazione abbonati, offerti su varie piattaforme. Con la costituzione di tale BDU è stato realizzato l'obiettivo di rendere accessibili le informazioni a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie a coloro che intendono offrire servizi informativi in quest'ambito.

Considerato che la BDU contiene tutti i dati strettamente necessari all'identificazione degli abbonati, con particolare riferimento alle informazioni anagrafiche e all'indirizzo postale, l'Autorità ha rilevato che tali dati non sono di norma sufficienti a soddisfare le esigenze informative degli utenti, soprattutto nel caso di aziende e istituzioni. Essi non comprendono infatti le informazioni maggiormente richieste dalla clientela per la ricerca e l'identificazione degli esercizi commerciali e/o delle istituzioni (quali, ad esempio, le categorie merceologiche, le insegne commerciali, i marchi, le denominazioni commerciali, le ditte, gli indirizzi di posta elettronica o gli indirizzi di rete Internet, ecc.) né specificano le destinazioni d'uso delle numerazioni telefoniche (linea diretta, linea fax, linea interna, centralino, ecc.), e il consenso sulla ricerca inversa.

Tali informazioni sono invece normalmente detenute dagli operatori di rete, che dispongono della totalità dei dati relativi ai propri abbonati. In considerazione di ciò, l'Autorità ha evidenziato l'asimmetria informativa che viene a determinarsi tra i dati in possesso dei gestori di rete e quelli disponibili nella BDU, che costituiscono la fonte per l'offerta di servizi informazioni abbonati. E tale asimmetria risulta ancor più manifesta laddove si confronti la dotazione informativa di Telecom Italia, che dispone tutt'oggi di oltre venti milioni di abbonati su rete fissa, con quella disponibile per tutti gli altri operatori di telecomunicazioni, aventi un numero molto più esiguo di abbonati, nonché con le informazioni disponibili per gli operatori terzi, che si avvalgono della BDU.

Tenuto conto anche dell'esperienza di altri Paesi europei, le cui regolazioni obbligano gli operatori telefonici a inserire nella base dati abbonati informazioni molto più dettagliate rispetto a quelle risultanti nella BDU italiana, l'Autorità ha rilevato che le

problematiche emerse, a due anni dalla realizzazione della BDU, potrebbero indurre il regolatore a rivedere il quadro regolamentare, al fine di uniformare la dotazione di risorse informative primarie per tutti gli operatori presenti sui mercati a valle dei servizi d'informazione sugli abbonati telefonici.

Indagine conoscitiva

INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DELL'EDITORIA QUOTIDIANA, PERIODICA E MULTIMEDIALE

Nel luglio 2007 l'Autorità ha concluso la prima parte dell'indagine conoscitiva sull'editoria quotidiana, periodica e multimediale riguardante i profili attinenti le sovvenzioni pubbliche e i limiti alle concentrazioni per i quotidiani. L'indagine è stata avviata con l'obiettivo di vagliare se e come la finalità sovraordinata di tutela del pluralismo dell'informazione e gli strumenti individuati dal legislatore a tale scopo possano coniugarsi con la tutela della concorrenza.

Attualmente le forme di sostegno pubblico in favore dell'editoria sono riconducibili a due tipologie fondamentali: gli aiuti economici diretti in favore di determinate imprese editoriali; gli aiuti economici indiretti, di tipo generalizzato, a loro volta distinguibili in riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali e credito agevolato. La prima considerazione che l'Autorità ha svolto in base all'analisi delle diverse tipologie di sostegno pubblico al settore è stata l'eterogeneità dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi, rispetto ai quali non è agevole individuare un disegno organico sottostante, orientato alla tutela del pluralismo. L'attuale assetto è apparso invece la risultante di una progressiva stratificazione di misure aventi obiettivi non sempre convergenti e basate su parametri di attribuzione e quantificazione non univoci.

Con riguardo ai contributi diretti, l'Autorità ha sostenuto che essi possono costituire uno strumento importante di salvaguardia del pluralismo e al contempo di tutela della concorrenza, nella misura in cui contribuiscono ad agevolare la nascita e l'affermazione di nuovi operatori, portatori di idee e informazioni incrementali rispetto al panorama esistente. Può essere pertanto utile che un nuovo soggetto editoriale venga sostenuto nella fase di avvio dell'attività.

Più in generale, l'Autorità ha ritenuto che occorrerebbe interrogarsi se l'assenza di un limite temporale al periodo di assegnazione del contributo non possa determinare la sistematica dipendenza di alcune testate dal sostegno pubblico, riducendo gli stimoli a ad affrancarsi e ottenere una piena autonomia. Quanto ai riflessi sul pluralismo, non può essere trascurato che la dipendenza strutturale dal finanziamento pubblico può limitare l'autonomia stessa della testata rispetto a chi determina l'*an* e la disponibilità finanziaria da destinare al contributo. Un vincolo temporale di decadenza della contribuzione pubblica avrebbe invece il pregio di far emergere e restare sul mercato solo le pubblicazioni di maggior interesse e costringerebbe gli operatori a ricercare nuove forme di conseguimento di un risultato commerciale positivo. Più in generale, i contributi pubblici verrebbero a spostarsi dalle vecchie testate alle nuove iniziative editoriali, coerentemente con la finalità ultima di sostegno al pluralismo. Infine, l'Autorità ha sottolineato la necessità di individuare criteri di assegnazione più stringenti, che consentano di evitare comportamenti opportunistici, e di monitorare l'uso delle risorse da parte dei soggetti beneficiari.

Nell'ambito delle sovvenzioni indirette meritano particolare considerazione le agevolazioni postali, che ne rappresentano la voce preponderante. L'obiettivo che esse perseguono è manifestamente quello dello stimolo allo sviluppo delle vendite in abbonamento, in ragione dei numerosi vantaggi che esse comportano per gli editori, sia di tipo economico che di natura qualitativa. In termini economici, l'editore gode di un vantaggio finanziario connesso al pagamento anticipato delle pubblicazioni e, soprattutto, può fare affidamento su entrate certe, consentendogli di programmare meglio la propria attività. Quanto ai contenuti, la continuità di lettura garantita dagli abbonati permette un dialogo continuato, eventualmente articolabile in più uscite successive, nonché iniziative editoriali, commerciali e di *marketing* più profilate.

L'attuale sistema di agevolazioni postali sembra suscettibile di interventi di miglioramento, sia sul piano della realizzazione di una più accesa concorrenza tra i soggetti interessati, sia sotto il profilo della tutela del pluralismo.

In merito ai risultati raggiunti dall'attuale sistema, l'Autorità ha sostenuto che le agevolazioni postali non hanno costituito una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento. L'Italia, infatti, tra i Paesi occidentali si caratterizza per la scarsissima rilevanza della percentuale di abbonamenti sul totale delle vendite di

quotidiani e periodici e tale scarto è univocamente attribuito dagli editori a una inadeguata tempestività del servizio postale, fattore cruciale per il prodotto in esame.

Una seconda constatazione attiene alla distribuzione delle risorse tra i diversi beneficiari. Poiché la quantificazione delle compensazioni postali dipende dal numero di copie spedite in abbonamento, le grandi imprese ricevono gran parte delle somme erogate. In altri termini, soltanto una parte minore della spesa pubblica per le agevolazioni postali concorre alla tutela del pluralismo, contribuendo alla diffusione tramite abbonamento di testate minori. Il resto è appannaggio dei principali gruppi editoriali, per i quali tuttavia l'incidenza di tale contributo sul fatturato complessivo è minima, e non influenza in maniera rilevante lo sviluppo delle vendite in abbonamento. Infine l'Autorità ha sottolineato la problematicità della previsione che riconosce l'agevolazione tariffaria agli editori soltanto a fronte dei servizi prestati da Poste Italiane, precludendo la possibilità di goderne in caso di ricorso ad altri operatori o altri sistemi di recapito. Tale regime ostacola infatti lo sviluppo di una piena concorrenza tra le imprese postali e riduce l'incentivo di Poste Italiane a migliorare la qualità del servizio, laddove affidabilità e tempestività costituiscono fattori determinanti per lo sviluppo degli acquisti in abbonamento.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha formulato alcuni suggerimenti, nell'ottica di ricollegare più direttamente i contributi postali all'obiettivo di tutela del pluralismo e ridurre i potenziali elementi di distorsione della concorrenza.

In primo luogo, risulterebbe opportuno stabilire un ammontare massimo della compensazione da parte dello Stato, in modo da mantenere inalterata la misura del sussidio riconosciuto ai piccoli editori e limitare al contempo la spesa a favore dei grandi gruppi editoriali, dotati di un'autonoma capacità negoziale nei confronti di Poste Italiane per i quali il sostegno non appare così rilevante.

Un intervento più radicale, finalizzato a superare il limite rappresentato dalla inadeguatezza qualitativa della spedizione postale degli abbonamenti, potrebbe essere individuato nell'incentivazione di forme alternative di consegna degli abbonamenti. In questo senso, l'Autorità ha osservato che è verosimile che in determinate aree (ad esempio, le aree rurali e urbane) il servizio possa essere svolto da imprese specializzate a condizioni competitive. Per le aree più marginali, l'esigenza di una capillarità del servizio di consegna potrebbe essere soddisfatta dalla struttura distributiva tradizionale

(edicole e punti vendita non esclusivi), attraverso il cd. “abbonamento in edicola”, in cui l’abbonato ritira la pubblicazione presso il punto vendita.

Il finanziamento pubblico potrebbe piuttosto essere orientato verso iniziative a sostegno della domanda di abbonamenti, riferite ad esempio a taluni destinatari privilegiati (quali scuole o centri culturali), ovvero a modalità di distribuzione poco onerose, come l’abbonamento alla testata diffusa tramite Internet. Il sussidio alla domanda determina infatti un minore livello di ingerenza nelle dinamiche competitive rispetto ai contributi all’offerta, in quanto l’allocazione delle risorse è dettata dalle scelte dei consumatori, su cui si deve necessariamente concentrare l’attenzione degli operatori. In termini di ripercussioni sulle dinamiche di prezzo, un maggior ricorso alle vendite in abbonamento si risolverebbe in un aumento della competizione di prezzo tra gli editori. Infatti, le vendite in abbonamento sono tipicamente caratterizzate da una forte vivacità di prezzo, perché gli editori ricorrono spesso a offerte promozionali, applicando condizioni particolarmente vantaggiose.

L’Autorità ha infine rilevato che l’applicazione dell’aliquota IVA ridotta al 4%, prevista per i prodotti editoriali, anche ai supporti integrativi dei prodotti editoriali determina una disparità di trattamento rispetto alla vendita degli stessi prodotti nei canali distributivi tradizionali, dove si applica l’aliquota ordinaria del 20%.

Con riguardo ai limiti alle concentrazioni fissati dalla normativa nazionale per il settore dei quotidiani, l’Autorità ha riconosciuto che essi mirano al mantenimento del pluralismo dell’informazione e trovano dunque fondamento nell’esigenza di contenere l’influenza esercitata dagli editori nel processo di formazione dell’opinione pubblica. In base alla normativa nazionale, è considerata “dominante” la posizione del soggetto che, per effetto di una concentrazione, giunga a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura superi il 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia, ovvero il 50 % delle copie tirate in ambito interregionale.

L’Autorità ha affermato che la scelta di definire una soglia dimensionale in base al parametro della tiratura della stampa quotidiana non consente una misura pienamente adeguata del grado di influenza dell’impresa sull’opinione pubblica. La tiratura appare, infatti, meno significativa di altri indicatori, quali la diffusione ed il numero di lettori raggiunti, al fine di verificare il potere di un editore. Inoltre, l’imposizione di un limite ai soli editori di quotidiani esclude i periodici dal novero delle testate monitorate, con