

realizzati dagli operatori appare uno strumento utile a trasferire tali guadagni sulle condizioni di offerta agli utenti finali.

Tuttavia, con riguardo alla metodologia di costo sottostante la stima delle tariffe di terminazione, adottata nello schema di delibera, l’Autorità ha ribadito la sua valutazione positiva sull’utilizzo di meccanismi di riduzione programmata dei prezzi nel tempo che tengano conto degli incrementi attesi di produttività. L’utilizzo della metodologia contabile di tipo *Long Run Incremental Cost* (LRIC), basandosi sui costi incrementali prospettici di lungo periodo di un operatore efficiente, rappresenta la fonte più corretta per definire prezzi massimi di terminazione imposti dalla regolamentazione. In tale ottica, l’Autorità ha osservato che l’adozione di un modello di tipo “*top down*”, come quello definito dalla delibera 3/06/CONS - aggiornato con informazioni di tipo contabile e stime prospettiche su costi e volumi relative al periodo 2004-2011 – anziché di un modello a costi correnti, poteva non aver valorizzato abbastanza gli eventuali guadagni di efficienza ottenuti da ciascun operatore nell’offerta dei servizi di terminazione, generando un percorso di riduzione delle tariffe meno significativo.

In quest’ottica l’Autorità, sulla scorta di quanto già previsto nello schema di delibera in merito all’opportunità di elaborare un modello ingegneristico-contabile di tipo “*bottom up*”, e in vista dell’entrata in vigore della Raccomandazione della Commissione sui principi regolamentari relativi ai servizi di terminazione all’ingrosso sulle reti fisse e mobili, ha espresso l’auspicio che la realizzazione - quanto prima – di tale previsione fornisse un ulteriore contributo al percorso di riduzione delle tariffe di terminazione.

SERVIZI POSTALI

Abusi

POSTE ITALIANE – CONCESSIONARI SERVIZI POSTALI

Nel febbraio 2008 l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 82 del Trattato CE nei confronti della società Poste Italiane Spa, accettando gli impegni presentati ai sensi dell’articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/90 e

chiudendo il procedimento senza accertare l’infrazione. L’istruttoria aveva tratto origine dalle segnalazioni inviate da alcune tra le principali associazioni di imprese di recapito postale operanti in Italia con cui esse lamentavano alcuni presunti comportamenti anticoncorrenziali posti in essere da Poste Italiane in relazione ai rapporti contrattuali instaurati con i soggetti *ex-concessionari* ai sensi degli articoli 4 e 23 del decreto legislativo n. 261/99²⁶ per l’affidamento di una serie di servizi postali rientranti nell’ambito della riserva legale attribuita a Poste.

Il procedimento riguardava in particolare gli accordi di fornitura stipulati da Poste Italiane con le agenzie di recapito nel periodo dicembre 2000-gennaio 2007 e il bando di gara emanato nel maggio 2007 per l’affidamento in appalto di diversi servizi postali. In esito a tale gara, alla quale aveva partecipato solo una minima parte delle imprese iscritte all’Albo fornitori e invitate alla gara, erano stati aggiudicati circa il 30% dei lotti oggetto di affidamento. L’Autorità ha considerato che le condizioni contrattuali inserite da Poste Italiane nei contratti di fornitura erano suscettibili di alterare le condizioni di concorrenza attuali e potenziali nell’offerta dei servizi postali, riducendo la capacità competitiva degli *ex-concessionari* e innalzando barriere economiche all’ingresso di nuovi concorrenti in vista della completa liberalizzazione prevista al massimo per il 2011. Con riferimento al bando di gara, inoltre, l’Autorità ha rilevato che esso prevedeva una serie di clausole che potevano risultare particolarmente onerose per gli

²⁶ Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*”. Tale decreto, nell’introdurre il concetto di servizio universale, ha individuato come unico fornitore del servizio Poste Italiane e ha attribuito a essa la riserva legale su una grande quantità di servizi fra cui molti precedentemente offerti da una molteplicità di operatori. Più specificamente, esso, eliminando la distinzione tra posta epistolare e non epistolare, criterio fino a quel momento previsto ai fini dell’individuazione del perimetro massimo della riserva, e introducendo, conformemente alla direttiva comunitaria, una nozione unitaria di invio della corrispondenza basata su limiti di peso e di prezzo, ha determinato, in considerazione della conformazione del mercato già esistente in Italia, un ampliamento dell’ambito di riserva dell’unico fornitore di servizio universale, nonché una corrispondente limitazione delle attività fino ad allora svolte dalle imprese che già operavano nella fornitura di servizi, in parte in concessione (ad es. recapito delle fatture commerciali) e in parte in regime di concorrenza (ad es. pubblicità diretta). Il medesimo decreto con riferimento agli operatori che al momento della sua entrata in vigore erano titolari di concessioni per l’espletamento dei servizi in ambito locale, ha disposto la scadenza di tali concessioni alla data del 31 dicembre 2000 e ha previsto, al fine di mantenere i relativi operatori attivi fino al momento della completa apertura alla concorrenza dei servizi postali, che Poste italiane avrebbe potuto realizzare “*accordi con gli operatori privati(...) al fine di ottimizzare i servizi, favorendo il miglioramento della qualità dei servizi stessi, anche attraverso l’utilizzazione delle professionalità già esistenti*”. Successivamente all’entrata in vigore del decreto n. 261/99, Poste Italiane ha stipulato con circa 70 operatori *ex-concessionari* contratti per esternalizzare una serie di servizi rientranti nell’ambito della riserva legale.

ex-concessionari, in quanto modificava sostanzialmente l’oggetto dell’appalto in termini di tipologia dei servizi affidati, riduceva significativamente le quantità affidate senza prevedere alcun vincolo in capo a Poste Italiane in relazione ai servizi da appaltare, conteneva clausole di non concorrenza e di gradimento a favore di Poste Italiane. L’Autorità ha pertanto ritenuto che l’insieme dei comportamenti posti in essere dalla società era suscettibile di integrare una strategia unitaria mirante a estendere e rafforzare la sua posizione dominante sui mercati dei servizi in quel momento liberalizzati e su quelli che lo sarebbero stati in un prossimo futuro.

Al fine di superare le criticità concorrenziali emerse, Poste Italiane ha presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, consistenti: a) nell’indizione di una nuova gara per l’aggiudicazione dei servizi di distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata e per l’espletamento di servizi ausiliari in ambito urbano; b) nella rinuncia a procedere all’immediata integrale internalizzazione delle attività affidate alle agenzie di recapito in base ai contratti vigenti e nell’internalizzazione graduale di tali attività sino alla data del 31 dicembre 2007, secondo gli scaglioni previsti per ogni singola agenzia; c) nel rispetto del decreto del Ministro delle comunicazioni del 9 aprile 2001 recante “*Approvazione delle condizioni generali del servizio postale*” e della normativa applicabile vigente in materia; d) nella promozione dell’attuazione del Memorandum in quel momento in fase di definizione fra Ministero delle comunicazioni, Poste Italiane, agenzie di recapito e organizzazioni sindacali; e) nella disponibilità a impegnarsi ad aderire alla richiesta delle associazioni dei consumatori di istituire un tavolo di confronto in relazione alla qualità dei servizi in questione.

Successivamente alla pubblicazione degli impegni e alla sottoscrizione nel dicembre 2007 di un Memorandum tra Poste italiane, il Ministero delle comunicazioni e le agenzie di recapito che recepiva l’accordo dei sottoscrittori in relazione alla nuova procedura di gara e alla prosecuzione degli affidamenti alle agenzie di recapito per tutto il primo trimestre 2008, Poste Italiane ha proposto alcune modifiche accessorie agli impegni proposti concernenti: *i*) l’aumento del numero dei lotti fino a 70 (invece che 50) garantendo la loro contiguità territoriale; *ii*) l’incremento del valore dei servizi esternalizzati, pari a 168 milioni di EUR triennali (a fronte dei 121 milioni proposti originariamente); *iii*) l’introduzione di un criterio di correlazione tra numero massimo di lotti aggiudicabili e capacità tecnico-economica d’impresa espressa con il fatturato

pregresso della singola impresa, al posto della previsione di un tetto rigido di lotti aggiudicabili non direttamente collegato al fatturato; iv) l'innalzamento della percentuale di raccomandate esternalizzate che, conformemente a quanto previsto nell'ambito del Memorandum, sono garantite nella misura del 40% del valore economico complessivo delle attività poste in gara; v) l'introduzione di una percentuale minima di raccomandate garantite per singolo lotto, nella misura del 25%; vi) l'incremento del valore minimo garantito di attività dal 70% originariamente previsto su base triennale all'80% di attività per ciascun anno; vii) la previsione di un'ulteriore proroga dei contratti in essere con le agenzie di recapito fino alla conclusione della nuova procedura di gara, comunque non oltre il 31 marzo 2008.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati fossero tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria e ha quindi deliberato di renderli obbligatori ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento nei confronti di Poste Italiane senza accertare l'infrazione. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che la proroga dei contratti stipulati da Poste Italiane con le agenzie di recapito per tutto il primo trimestre 2008 fosse idonea a consentire agli ex-concessionari di proseguire la propria attività produttiva fino all'esito della gara e all'aggiudicazione dei relativi nuovi contratti. Gli impegni in termini di valore delle attività oggetto della nuova gara e di garanzia di un affidamento minimo annuale per ciascuna impresa erano inoltre tali da assicurare il mantenimento della capacità produttiva delle agenzie di recapito fino al momento della completa liberalizzazione dei mercati postali, prevista al più tardi per il 1° gennaio 2011. L'Autorità ha altresì ritenuto che la garanzia di un affidamento medio non inferiore al 40% di servizi di raccomandate, con un minimo del 25% per singolo lotto, era il frutto di un contemperamento di opposte esigenze, ovvero quella di internalizzazione delle attività da parte di Poste Italiane e quella delle agenzie di recapito di ridurre gli oneri derivanti da un'eventuale riconversione della propria struttura distributiva. Infine, l'Autorità ha ritenuto che la rimodulazione del vincolo consistente in un numero massimo di lotti aggiudicabili per singola impresa, unitamente alla rimozione della clausola di gradimento a favore di Poste Italiane, fosse suscettibili di incentivare fenomeni di crescita e aggregazione delle imprese locali creando le basi per la nascita di operatori titolari di reti capillari su tutto il territorio italiano e quindi favorire lo sviluppo di

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

DIRITTI RADIOTELEVISIVI, EDITORIA E SERVIZI PUBBLICITARI

Intese

MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Nell’aprile 2008, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti dell’Associazione Italiana Editori (di seguito AIE) e di alcuni importanti editori - Casa Editrice Giuseppe Principato Spa, De Agostini Edizioni Scolastiche Spa, Edizioni Il Capitello Spa, Edumond Le Monnier Spa (ora Mondadori Education Spa), Giunti Scuola Srl, Pearson Paravia Bruno Mondadori Spa, RCS Libri Spa, Società Editrice Internazionale per azioni - SEI e Zanichelli Editore SpA, accettando gli impegni da essi presentati ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo l’istruttoria senza accertare l’infrazione.

Il procedimento era stato avviato 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). In particolare, l’Autorità aveva rilevato, in sede di avvio, come un insieme di elementi relativi alle caratteristiche della domanda e dell’offerta concorresse a delineare un quadro competitivo sostanzialmente statico, tra cui in particolare: l’elevato grado di concentrazione del settore, la stabilità delle quote di mercato negli ultimi cinque anni, la presenza di una domanda dei libri scolastici di tipo derivato che, anelastica rispetto al prezzo, conferiva all’editore una notevole autonomia nella determinazione del prezzo di copertina. La stessa Autorità aveva, tuttavia, ritenuto che, al di là di tali dati strutturali, altri aspetti inducevano a ritenere che l’assetto di mercato prevalente fosse determinato anche da comportamenti autonomi delle imprese volti ad alterare il gioco competitivo: tra questi, particolare rilievo aveva assunto la possibilità per gli editori di conoscere i comportamenti dei concorrenti utilizzando il *database* elaborato dall’Associazione Italiana Editori e messo a disposizione di tutti gli operatori del mercato (associati o meno). Tale *database*, infatti, contenendo informazioni dettagliate sulle tipologie di

prodotti e le condizioni di prezzo degli stessi, risultava idoneo a determinare un contesto di mercato caratterizzato da un elevato grado di trasparenza. Per contro, le informazioni contenute del *database* non erano accessibili agli insegnanti, le cui scelte risentivano piuttosto dell’attività di promozione dei testi adozionali, realizzata dai singoli editori attraverso la propria rete di promotori e agenti o tramite concessionari.

Sulla base di tali elementi, l’Autorità aveva ipotizzato che le significative criticità che il mercato presentava sotto il profilo concorrenziale fossero anche la risultante di un’attività di coordinamento, posta in essere in seno all’AIE, avente ad oggetto le politiche commerciali e distributive degli editori. Peraltro, sulla scorta della documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi, l’Autorità aveva successivamente esteso l’istruttoria 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 acquisiti in ispezione avevano, infatti, evidenziato sistematici contatti tra le società del settore, inducendo l’Autorità a ritenere che esse, unitamente ad AIE, potevano aver messo in atto un’attività di coordinamento avente ad oggetto le rispettive politiche commerciali.

Al fine di superare le criticità concorrenziali emerse, tutte le parti hanno presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-*ter* della legge n. 287/90. Per AIE, tali impegni hanno riguardato la possibilità di accesso, tramite *login* e *password*, a titolo gratuito, da parte di tutti gli insegnanti della scuola secondaria di primo e secondo grado, all’elenco dei libri di testo in commercio per ogni singola materia, con informazioni relative all’autore, titolo, numero di pagine, prezzo, anno di produzione ed editore. Per i diversi editori, gli impegni consistevano: *i*) nell’offerta di strumenti didattici innovativi, nel supporto ad iniziative di pubbliche amministrazioni a favore degli studenti e nel comodato d’uso presso gli istituti scolastici; *ii*) nella realizzazione di un libro *light plus* di prezzo inferiore al corrispondente libro di testo tradizionale; *iii*) nello sviluppo, nella realizzazione e nella commercializzazione di contenuti digitali innovativi, nonché di una collana di libri di testo a prezzo ridotto; *iv*) nella promozione del noleggio e del comodato d’uso dei libri adozionali e nel contenimento della spesa per la dotazione libraria, attraverso l’integrazione dei testi con sussidi cartacei e multimediali.

L’Autorità ha ritenuto che gli impegni proposti dalle parti fossero idonei, nel loro complesso, a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell’istruttoria sotto numerosi profili: la disponibilità per gli insegnanti delle informazioni fondamentali

sulla totalità dei libri adottabili per ogni specifica materia avrebbe consentito di rimuovere la sostanziale opacità che caratterizzava il bagaglio informativo alla base della scelta adozionale e di ridurre così il ruolo rivestito dall'attività promozionale degli editori; l'introduzione di strumenti didattici innovativi attraverso strumenti informatici avrebbe permesso di operare una trasposizione su supporto digitale di parte dei contenuti fino a quel momento diffusi solo su carta, in modo da ottenere una riduzione dei costi di produzione suscettibile di tradursi in un contenimento dei prezzi di copertina, a beneficio dei consumatori; l'aumento della durata media dei libri scolastici e la separazione degli esercizi dal libro di testo avrebbe condotto ad una maggiore longevità del testo scolastico, così da favorirne il noleggio, mentre gli esercizi e gli eventuali aggiornamenti avrebbero potuto essere ottenuti acquistando solo il supporto integrativo più recente. Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha deliberato di rendere obbligatori i suddetti impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Abusi

LEGA CALCIO/CHIEVO VERONA

Nell'aprile 2008, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Lega Nazionale Professionisti (di seguito Lega Calcio) per accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 81 e/o 82 del Trattato Ce nel mercato dei diritti di trasmissione televisiva in Italia di eventi calcistici. In particolare, la Lega Calcio, anche attraverso delibere associative, avrebbe rifiutato, senza legittima motivazione, l'autorizzazione alla vendita di diritti televisivi relativi al campionato di Serie B ad un'emittente televisiva che ne aveva formulato specifica richiesta e avrebbe altresì limitato la facoltà delle squadre del Campionato di calcio di Serie B di commercializzare autonomamente i diritti di trasmissione degli eventi da esse disputate.

A seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 9/08, la Lega Calcio è il soggetto cui è affidata in via centralizzata la commercializzazione dei diritti audiovisivi relativi agli incontri dei campionati di Serie A e B; più specificamente, la Lega Calcio è contitolare insieme ai singoli *club* che disputano l'incontro dei diritti audiovisivi relativi alle partite dei campionati suddetti ed è il soggetto incaricato del relativo esercizio. Tale prerogativa sarà, tuttavia, pienamente operante solo a partire dal giugno 2010, quando

verranno a scadenza i contratti siglati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 9/08 da parte delle squadre che militano nel campionato di Serie A; inoltre, *ex articolo 27, comma 4*, dello stesso decreto, i singoli *club* non titolari di contratti di licenza hanno facoltà fino al 2010 di stipulare autonomamente contratti con emittenti televisive: rimane, tuttavia, necessaria una preventiva autorizzazione della Lega Calcio, la quale assume un ruolo di sottoscrizione di tali accordi. Nel periodo transitorio, dunque, il legislatore ha inteso riservare alle singole squadre che non hanno sottoscritto contratti di licenza la facoltà di negoziare autonomamente i propri diritti.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità ha considerato che, giunti alla scadenza gli accordi per la trasmissione televisiva delle partite del Campionato di Serie B per la stagione 2006/07, la Lega Calcio non è riuscita a cedere in via centralizzata i diritti relativi al campionato di Serie B 2007/2008. Successivamente, sono intervenute proposte di acquisizione di diritti di alcuni incontri di Serie B, indirizzate da un'emittente televisiva alla stessa Lega Calcio ed ai *club* interessati. E' risultato che la Lega Calcio, oltre a non dar seguito alle offerte in questione, avrebbe ostacolato la negoziazione in via autonoma dei diritti da parte dei singoli *club*. Nel febbraio 2008, inoltre, una delle squadre ha accettato la proposta di cessione dei diritti relativi ad un incontro: pochi giorni dopo, la Lega Calcio ha nei fatti reso noto che la vendita dei diritti da parte del singolo *club* era stata effettuata in assenza della propria autorizzazione, rivelando peraltro di non essere intenzionata a concedere tale facoltà alle singole squadre, dal momento che la negoziazione autonoma contravverrebbe a determinazioni assunte in sede associativa.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto che la Lega Calcio potrebbe aver posto in essere condotte volte a limitare la facoltà delle squadre del Campionato di calcio di Serie B di commercializzare autonomamente i diritti di trasmissione delle competizioni disputate, pregiudicando l'interesse degli operatori attivi sulle diverse piattaforme ad acquisire gli stessi e, in ultima analisi, limitando la fruizione degli eventi calcistici attraverso diverse piattaforme trasmissive da parte dei consumatori. Al 31 dicembre 2008 l'istruttoria è in corso.

CONTO TV / SKY ITALIA

Nell’ottobre 2008, l’Autorità ha avviato un’istruttoria ai sensi dell’articolo 82 del Trattato Ce nei confronti di Sky Italia Srl per accertare l’esistenza di un’eventuale condotta abusiva nei mercati della *pay-tv* e dell’accesso *wholesale* alla piattaforma satellitare, nei quali Sky risulta detenere una posizione dominante. Il procedimento ha tratto origine dalla segnalazione dell’emittente televisiva Conto TV Srl avente ad oggetto le condizioni economiche richieste da Sky per la fornitura di servizi di *simulcrypt* e di altri servizi tecnici per l’accesso alla piattaforma satellitare. Più specificamente, per i servizi *wholesale* forniti a Conto TV, Sky avrebbe richiesto il pagamento sia di corrispettivi *una tantum* che di somme periodiche, anche a titolo di “*contribuzione ai costi comuni della piattaforma satellitare*”, i quali sarebbero, secondo il denunciante, eccessivamente elevati, non trasparenti e discriminatori.

Nel provvedimento di avvio, l’Autorità ha considerato che le condizioni economiche praticate da Sky a Conto Tv, ed in particolare i corrispettivi periodici richiesti per la copertura dei costi comuni della piattaforma satellitare, sono definiti in modo non trasparente e appaiono discriminatori. Ciò risulterebbe, in particolare, dal raffronto dei corrispettivi richiesti a Conto Tv con l’offerta presentata dalla stessa Sky per l’acquisto dei diritti relativi alle partite del Campionato di Serie B 2007/2008 e con le conseguenti condizioni economiche praticate da Sky ad emittenti televisive locali concorrenti di Conto Tv che avevano concluso accordi con *club* di Serie B per lo sfruttamento dei diritti audiovisivi di particolari incontri di calcio.

L’Autorità ha ritenuto che l’impossibilità di accedere alla piattaforma satellitare di Sky a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie rappresenta, nell’attuale contesto di mercato, un ostacolo allo sviluppo di una effettiva concorrenza nel mercato della *pay-tv*, nella misura in cui limita l’accesso a nuovi concorrenti e la pressione competitiva esercitata dalle emittenti satellitari già attive. Questo può generare un danno per i consumatori, in termini di prezzi più elevati, nonché di una ridotta varietà e qualità della programmazione. Inoltre, le condizioni economiche praticate da Sky per consentire a terzi l’offerta di programmi e canali a pagamento sulla propria piattaforma potrebbero avere prodotto conseguenze distorsive sulla concorrenza nei mercati a monte dell’acquisizione di contenuti audiovisivi quali, ad esempio, i diritti calcistici. Al 31 dicembre 2008 l’istruttoria è in corso.

Inottemperanze

DADA /E-BOX

Nel novembre 2008, l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Dada Spa per violazione dell’obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. L’operazione, realizzata nel luglio 2008, è consistita nell’acquisizione del controllo esclusivo della società E-Box da parte della società Dada, attraverso l’acquisto di una quota del capitale sociale pari al 40%, la quale si è andata ad aggiungere alla quota del 30% già detenuta dalla società per il tramite della propria controllata Dada.net Spa.

L’Autorità ha considerato che l’operazione in questione, comportando l’acquisizione del controllo esclusivo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risulta soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale realizzato nell’ultimo esercizio a livello nazionale dall’insieme delle imprese interessate risultava superiore alla soglia di cui all’articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Al 31 dicembre 2008 l’istruttoria è in corso.

Segnalazioni

MERCATO DELL’EDITORIA SCOLASTICA

Nel giugno 2008 l’Autorità ha formulato alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90 in merito a possibili interventi da parte del Ministero dell’Istruzione al fine di valorizzare l’efficacia concorrenziale degli impegni presentati dall’Associazione Italiana Editori (AIE) e da alcuni importanti editori (Casa Editrice Giuseppe Principato Spa, De Agostini Edizioni Scolastiche Spa, Edizioni Il Capitello Spa, Mondadori Education Spa, Giunti Scuola Srl, Pearson Paravia Bruno Mondadori Spa, RCS Libri Spa, Società Editrice Internazionale per azioni - SEI e Zanichelli Editore Spa) ai sensi dell’articolo 14-ter della legge n. 287/990 e resi obbligatori dall’Autorità in esito al procedimento istruttorio concluso nell’aprile 2008.

L’Autorità ha in primo luogo richiamato alcune caratteristiche peculiari del dell’editoria scolastica suscettibili di indebolire la dinamica competitiva nel settore, in particolare: la circostanza che il soggetto chiamato a scegliere il libro - l’insegnante -

non corrisponde al soggetto che sostiene la relativa spesa - lo studente e la sua famiglia - con conseguente riduzione dell'elasticità della domanda rispetto al prezzo; il ruolo centrale svolto dagli insegnanti nella scelta del testo, il quale fa sì che l'offerta degli editori sia più attenta alle preferenze dei docenti piuttosto che ai bisogni degli studenti; infine, l'attività svolta dal Ministero dell'Istruzione che, promuovendo, nella definizione dell'offerta formativa e dei contenuti fondamentali obbligatori dei libri, riforme suscettibili di modificare profondamente i programmi di studio, come avvenuto negli anni scorsi, spinge gli editori ad adeguare i contenuti dei testi, i quali sono pertanto soggetti a una prematura obsolescenza.

In tale quadro, l'Autorità ha considerato che l'introduzione di strumenti didattici innovativi, quali la trasposizione su supporto digitale dei contenuti del libro riguardanti gli approfondimenti, gli esercizi e lo stesso manuale per l'insegnante, poteva limitare il costo di produzione del libro; nella medesima prospettiva, la promozione della vendita separata di libro cartaceo e di eventuali integrazioni digitali poteva contribuire a salvaguardare l'utilizzo del testo cartaceo negli anni.

L'Autorità ha richiamato, inoltre, l'opportunità di assicurare agli insegnanti tempestività e completezza dell'informazione sull'offerta didattica, sulle caratteristiche e sui prezzi di ciascun libro, in modo da agevolare il processo di selezione e stimolare il confronto concorrenziale tra editori. Tenuto conto che, nel novero degli impegni assunti da AIE in esito dell'istruttoria dell'Autorità, l'informazione integrale e aggiornata sul ventaglio di offerta sarebbe stata messa a disposizione di tutti gli insegnanti, attraverso l'accesso telematico all'elenco completo dei testi, l'Autorità ha sottolineato l'importanza cruciale della collaborazione del Ministero affinché rendesse note agli insegnanti l'esistenza di tale strumento conoscitivo e le sue finalità, promuovendone l'utilizzo.

Infine, alla luce del ruolo decisivo svolto, ai fini dell'aumento della spesa per la dotazione libraria, dalla pubblicazione di versioni aggiornate dei testi a seguito di modifiche nei programmi ministeriali o di autonome iniziative degli editori, l'Autorità ha richiamato il positivo effetto che poteva derivare dal trasferimento di parte dei contenuti su supporto digitale: sia in termini di prolungamento della vita della parte cartacea, sia ai fini di una separazione tra libro di testo e parte deputata agli esercizi; interventi del Ministero a favore del prolungamento della vita utile dei testi scolastici

erano suscettibili di agevolare, inoltre, anche la pratica dell’uso, nonché l’affermazione del comodato d’uso e del noleggio.

Nel dicembre 2008, l’Autorità si è nuovamente espressa in merito al processo di adozione dei testi scolastici, formulando ulteriori osservazioni che facevano seguito ad un monitoraggio svolto dalla Guardia di Finanza sulle adozioni e sul prezzo dei libri. In particolare, l’Autorità ha evidenziato che dall’accertamento condotto emergeva che i docenti avevano ancora una scarsa consapevolezza dell’opportunità di svolgere un immediato confronto tra le diverse proposte editoriali attraverso l’accesso telematico all’elenco completo dei testi. Per tale ragione, è stata, pertanto, rinnovata la richiesta di collaborazione del Ministero affinché fossero posta in evidenza l’esistenza di tale strumento conoscitivo, e ne fosse promosso l’utilizzo da parte dei docenti.

In relazione invece ai tetti di spesa per la dotazione libraria, l’Autorità ha rilevato che nella lista adozioni consegnata agli studenti, i testi venivano classificati sotto la voce “da acquistare” oppure “consigliati”: nella categoria “consigliati” confluivano prevalentemente i dizionari, i libri relativi a materie quali scienze motorie/educazione fisica e religione, nonché testi di supporto all’insegnamento dell’italiano, del latino e dell’informatica. Ai fini della verifica del rispetto del tetto di spesa, si faceva di norma riferimento soltanto ai testi “da acquistare”, senza considerare il prezzo dei libri “consigliati”. Se, tuttavia, si teneva conto dell’intera dotazione scolastica, inserendo anche i testi “consigliati”, in numerosi casi emergeva un superamento dei tetti di entità particolarmente significativa. In considerazione di ciò, l’Autorità ha invitato il Ministero ad eliminare dalle liste adozioni la categoria dei testi “consigliati”, oppure a prescrivere esplicitamente che anche questi ultimi venissero considerati ai fini della verifica del rispetto dei tetti di spesa, in base all’assunto che, se un docente “consiglia” l’adozione di un testo, egli intende utilizzarlo nell’ambito dell’attività didattica e pertanto, a prescindere dalla sua qualificazione, gli alunni saranno indotti ad acquistare il libro per poter seguire efficacemente le lezioni.

DISCIPLINA DELLA TITOLARITÀ E DELLA COMMERCIALIZZAZIONE DEI DIRITTI AUDIOVISIVI SPORTIVI E RELATIVA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE

Nel settembre 2008, l’Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, alcune considerazioni con riferimento alle

disposizioni previste dal decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, recante “*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse*”, alla luce dell’esperienza tratta dalla prima applicazione della nuova normativa in occasione della vendita da parte della Lega Calcio di alcuni diritti sportivi. Tale decreto ha segnato il passaggio da un sistema incentrato sulla titolarità dei diritti audiovisivi sportivi in capo ai singoli organizzatori degli eventi ad un nuovo sistema basato sulla contitolarità dei diritti in capo al soggetto preposto all’organizzazione della competizione e a tutti i soggetti partecipanti alla stessa. La nuova disciplina ha previsto, tra l’altro, che l’organizzatore della competizione offra i diritti a tutti gli operatori di tutte le piattaforme attraverso procedure competitive che garantiscono ai partecipanti condizioni di assoluta equità, trasparenza e non discriminazione. A tal fine, esso è libero di commercializzare per singola piattaforma o di mettere in concorrenza le diverse piattaforme distributive, ovvero ancora di operare contestualmente con entrambe le modalità; l’organizzatore è inoltre tenuto a predeterminare, nell’ambito di apposite linee guida, le regole interne per disciplinare le procedure attraverso le quali sarà effettuata la vendita dei diritti audiovisivi: la conformità di tali linee guida ai principi e alle disposizioni del decreto è oggetto di verifica da parte dell’Autorità, per i profili di propria competenza.

Avendo riguardo alla più recente esperienza in materia, l’Autorità ha rilevato come le linee guida approvate dall’Autorità non fossero state, in realtà, seguite dalla Lega Calcio nella concreta prassi applicativa. Con il provvedimento adottato nel luglio 2008, l’Autorità aveva subordinato l’approvazione delle linee guida alle condizioni i) che l’assegnazione dei diritti avvenisse secondo una procedura competitiva e non una trattativa privata, anche se, dopo una prima gara conclusasi senza aggiudicazione, la Lega Calcio intendesse procedere ad un secondo tentativo di vendita collettiva degli stessi; ii) che, nel caso in cui la Lega Calcio non fosse pervenuta all’assegnazione dei diritti, venisse attribuita immediatamente la facoltà ai singoli club di commercializzare individualmente i diritti in questione; che il prezzo minimo di vendita fosse individuato secondo ragionevolezza, al fine di evitare che un livello dello stesso ingiustificatamente elevato potesse vanificare la finalità pro-concorrenziale della procedura di gara.

Al riguardo, l’Autorità ha ritenuto che, dopo l’approvazione delle linee guida, la Lega Calcio avesse esperito procedure con modalità non del tutto conformi a quelle approvate. Con riguardo infatti alla commercializzazione dei diritti relativi agli

highlights, una volta fallita la prima procedura selettiva, la Lega aveva condotto trattative private cui avevano fatto seguito altre offerte in busta chiusa; rigettate nuovamente le offerte, la Lega Calcio aveva deciso di procedere ad una seconda serie di trattative private con i soggetti interessati, giungendo all’assegnazione dei diritti senza lo svolgimento di una gara. Quanto alle partite del campionato di Serie B, esperite infruttuosamente le procedure selettive, l’Assemblea della Lega Calcio aveva deliberato di pubblicare un nuovo invito a offrire per la vendita centralizzata dei diritti da parte della stessa Lega, in difformità con quanto previsto dalle linee guida approvate dall’Autorità. Ancora, nel corso dello svolgimento delle procedure di assegnazione dei diritti, la Lega Calcio aveva comunicato agli operatori di avere apportato alcune modifiche al bando di gara ordinario, suscettibili di pregiudicare le determinazioni degli offerenti.

L’Autorità ha rilevato che l’esperienza tratta dalla prima applicazione del decreto legislativo n. 9/08, in occasione della vendita da parte della Lega Calcio di alcuni diritti sportivi, aveva messo in evidenza la sussistenza di elementi di criticità e incertezza idonei a compromettere il corretto esplicarsi della concorrenza nell’acquisizione dei diritti audiovisivi e a vanificare, quindi, gli obiettivi perseguiti dal decreto; di fatto ai partecipanti alle procedure competitive non erano state assicurate condizioni di equità, trasparenza e non discriminazione, con l’effetto peraltro di non consentire ad alcuni operatori l’acquisizione di parte dei diritti in questione.

Al fine di contemperare l’effettività e la tempestività del proprio intervento in materia con l’esigenza di certezza per il mercato sull’esito delle procedure di assegnazione, l’Autorità ha pertanto sostenuto la necessità che la vendita congiunta dei diritti sportivi, rappresentando una deroga *ex lege* alla disciplina antitrust, si inquadri in una complessiva disciplina idonea ad assicurare il rispetto, da parte dei soggetti coinvolti, del decreto legislativo n. 9/2008 e delle linee guida, come approvate dall’Autorità. In tale ottica, l’Autorità ha auspicato che il quadro normativo in materia venisse rivisto al fine di risolvere le criticità emerse.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Segnalazioni

BANDI DI GARA PER IL SERVIZIO DI BROKERAGGIO ASSICURATIVO NELLA REGIONE SICILIA

Nel marzo 2008, l’Autorità ha formulato alcune osservazioni in merito alle modalità con le quali nella Regione Sicilia, la Presidenza della Regione, la Provincia e varie Aziende ospedaliere provvedevano all’aggiudicazione, a seguito di gara pubblica, dei servizi di brokeraggio assicurativo. In particolare, l’Autorità ha rilevato che in diversi bandi di gara venivano previsti “requisiti minimi per concorrere” basati unicamente sui valori dei premi intermediati in anni precedenti e/o con la specificazione del numero minimo di soggetti già forniti con il medesimo servizio.

Comportando tali effetti potenzialmente restrittivi della partecipazione di nuovi operatori o di imprese già attive ma con dimensioni minori, l’Autorità ha affermato che la definizione dei requisiti economico-finanziari in sede di gara deve conformarsi alle disposizioni contenute nel Testo unico dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006). In particolare, l’articolo 41 di tale decreto dispone che *“se il concorrente non è in grado, per giustificati motivi, ivi compreso quello concernente la costituzione o l’inizio dell’attività da meno di tre anni, di presentare le referenze richieste, può provare la propria capacità economica e finanziaria mediante qualsiasi altro documento considerato idoneo dalla stazione appaltante”*.

L’Autorità ha quindi ritenuto necessario l’inserimento nei bandi di gara, in alternativa al requisito di un determinato livello di fatturato globale e di attività svolta per un determinato numero di imprese clienti, anche della possibilità di attestare il possesso dei requisiti anche con altra documentazione quale, ad esempio, il possesso di una referenza bancaria o altri documenti ritenuti idonei dall’amministrazione. Con riferimento invece all’ammissibilità dei raggruppamenti temporanei di impresa, l’Autorità ha sostenuto che essa deve essere circoscritta ai casi in cui le singole imprese non siano in grado di soddisfare singolarmente i requisiti economici e tecnici prescritti; dovendosi necessariamente escludere che possa essere imposto il rispetto di tali requisiti a ciascun membro del raggruppamento.

DELIBERAZIONE COVIP IN MATERIA DI “ISTRUZIONI PER IL PROCESSO DI SELEZIONE DEI GESTORI DELLE RISORSE DEI FONDI PENSIONE”

Nel marzo 2008, l’Autorità ha trasmesso al Presidente della Commissione di vigilanza sui fondi pensione-COVIP e al Presidente di Assofondipensione-Associazione dei fondi pensione negoziali, alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90 in merito alle modalità con le quali stavano per essere attuate le indicazioni dettate dalla COVIP in materia di *Istruzioni per il processo di selezione dei gestori delle risorse dei fondi pensione*. L’Associazione dei fondi pensione negoziali stava adottando delle cosiddette linee guida per la definizione di un “Bando comune”.

Tali linee guida erano volte, in nome e per conto dei fondi pensione soci, alla elaborazione di un unico modello di bando di gara che avrebbe visto aggregati tutti i fondi aderenti dal lato della domanda al fine di pervenire alla selezione della (delle) compagnia(e) assicurativa(e) in grado di fornire le diverse tipologie di rendite vitalizie e annue immediate richieste.

L’Autorità ha rilevato, in primo luogo, che l’aggregazione della domanda doveva trovare un’oggettiva giustificazione in esigenze economiche e/o tecniche senza pervenire all’eliminazione del confronto competitivo per effetto della notevole contrazione nel numero di partecipanti. In questa direzione, la previsione di più lotti, quindi la possibilità di partecipare anche per una parte del servizio da erogare, è stata ritenuta di rilievo al fine di incentivare la concorrenza tra compagnie assicurative, come pure la possibilità di accesso tanto delle imprese di assicurazione italiane che internazionali.

Al tempo stesso, l’Autorità ha rilevato che l’aggregazione della domanda non doveva rendere indispensabile il ricorso a raggruppamenti di imprese, in quanto ciò avrebbe inficiato qualunque obiettivo di confronto dal lato dell’offerta. In merito a tale profilo, l’Autorità ha sostento che appariva problematica un’eventuale previsione nel bando che, in materia di condizioni di accesso, imponesse il soddisfacimento di requisiti, ad esempio in termini di raccolta premi nel passato, che escludessero di fatto le imprese nuove entranti o di minori dimensioni pur in grado di dimostrare, con documentazione alternativa, la capacità/solvibilità/stabilità patrimoniale della compagnia. Analogamente, l’eventuale richiesta nel bando di garantire il