

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante, dal punto di vista merceologico, fosse quello dalla raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici. Alcune delle caratteristiche tipiche di tali pubblicazioni (in particolare, il fatto che il messaggio pubblicitario contenuto negli annuari cartacei implica un comportamento attivo del consumatore attraverso la ricerca, la capillarità della distribuzione degli annuari e la durata annuale dei messaggi in essi contenuti) consentono infatti di individuare un mercato distinto rispetto ai servizi di ricerca sul web. Quanto alla dimensione geografica del mercato, l'Autorità ha ritenuto che essa coincidesse con il territorio nazionale, in considerazione del fatto che la diffusione degli annuari è limitata ai confini nazionali.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha innanzitutto accertato come il contesto di mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici aveva subito cambiamenti rilevanti rispetto al 2000, anno al quale risaliva la decisione che aveva imposto l'obbligo della distribuzione disgiunta delle testate Pagine Gialle e Pagine Bianche, la cui titolarità, in seguito alle vicende societarie che hanno interessato SEAT PG nel 2003, è stata portata in capo alla sola SEAT PG (editore delle suddette testate).

In particolare, le delibere dell'AGCOM 36/02/CONS e 180/02/CONS, implementate definitivamente nel 2005, avevano permesso a tutti gli operatori interessati all'edizione di elenchi telefonici di accedere a condizioni eque e non discriminatorie al *database* degli abbonati al servizio di telefonia fissa (DBU), rendendo così possibile la fornitura di servizi di informazione (in forma cartacea, telefonica e/o *online*). Inoltre, dal 2012, secondo quanto disposto dal d.lgs. 70/2012 che modifica l'articolo 55, comma 3, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (d.lgs. 259/2003), la fornitura degli elenchi cartacei degli abbonati non ricadeva più negli obblighi di servizio universale. Non esistendo, quindi, un elenco ufficiale degli abbonati, una pluralità di operatori poteva, potenzialmente, realizzare una pubblicazione equivalente.

In tale quadro, l'Autorità ha considerato che lo sviluppo e la diffusione di *internet* e degli strumenti che consentono la consultazione su diverse piattaforme (web, servizi *voice*, *smartphone*, *tablet*) avevano sostanzialmente modificato il ruolo degli annuari quali strumenti di ricerca per gli utenti e mezzi di comunicazione pubblicitaria per gli inserzionisti. In ragione di ciò, il mercato aveva sperimentato una forte riduzione dei ricavi che, tra il 2005 e il 2012, avevano subito una variazione negativa pari al 74,43%. Nonostante la raccolta pubblicitaria sugli elenchi telefonici cartacei mantenesse alcune specificità idonee a distinguerla da attività simili (gli elenchi cartacei vengono utilizzati quale strumento privilegiato da specifiche categorie di utenti, quali i meno giovani, i meno usi alle tecnologie e con minori disponibilità economiche), l'Autorità ha evidenziato che tale attività

risultava soggetta alla significativa pressione concorrenziale esercitata dalle altre piattaforme di comunicazione.

In ragione di ciò, l'Autorità ha rilevato che il divieto di distribuzione congiunta degli elenchi alfabetici e categorici, date le caratteristiche di tale mercato, non aveva visto lo sviluppo della concorrenza da parte di una pluralità di operatori, come risultava dimostrato sia dal fallimento dell'iniziativa di Pagine Utili di replicare l'offerta di Pagine Gialle, sia dal fatto che la distribuzione dell'altro concorrente PagineSì! Spa non era capillare e non copriva le grandi aree metropolitane.

Alla luce dei sopracitati mutamenti nel contesto di mercato in questione, l'Autorità ha ritenuto, dunque, che la misura che vietava a SEAT PG di distribuire congiuntamente le proprie testate appariva come una limitazione dell'attività di tale società non più giustificata da esigenze di natura concorrenziale. Pertanto, l'Autorità ha deliberato la revoca di tale misura.

BANCA INTESA/SANPAOLO IMI

Nel settembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento, revocando le misure imposte dal provvedimento n. 21966 del 22 dicembre 2010 (C8027C), il quale a sua volta aveva a oggetto la revisione delle misure prescritte con il provvedimento n. 16249, del 20 dicembre 2006 (C8027), di autorizzazione condizionata all'attuazione dell'operazione di concentrazione dell'allora Banca Intesa/Sanpaolo IMI. Il procedimento era stato avviato nel maggio 2014, a seguito dell'istanza con la quale la società Intesa San Paolo Spa (ISP) chiedeva la revoca delle misure di cui alle lettere *c*) e *d*), relative al settore assicurativo vita, che prevedevano che: *i*) ISP dovesse adottare gli strumenti organizzativi necessari affinché eventuali rappresentanti del gruppo Generali presenti negli organi di *governance* e i membri di tali organi aventi legami personali diretti o indiretti con il gruppo Generali fossero esclusi dai flussi informativi, dalla partecipazione alle discussioni e dall'esercizio del diritto di voto negli organi di *governance* di ISP; *ii*) ISP mantenesse l'attuale modello *captive* in relazione ai prodotti assicurativi relativi ai rami vita I, III e V.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti fossero quelli delle assicurazioni nei rami vita I, III e V. Ognuno di tali rami individuava un mercato rilevante distinto, caratterizzato a sua volta da una fase della produzione, a monte, con dimensione geografica nazionale, e una fase della distribuzione, a valle, con dimensione geografica provinciale.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha innanzitutto accertato come il quadro di riferimento sul quale poggiavano le misure imposte a ISP avesse subito cambiamenti rilevanti rispetto al 2010, anno al quale risaliva la decisione che aveva imposto gli obblighi sopra citati.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato come ISP avesse realizzato,

nel corso degli anni, un complesso progetto di riorganizzazione delle fabbriche prodotto attive nel settore assicurativo vita. A seguito di tale processo di riorganizzazione e alle misure imposte dall'Autorità, ISP aveva modificato l'assetto organizzativo della fase a valle della distribuzione delle polizze vita. L'Autorità ha così rilevato come il Gruppo ISP avesse adottato un modello distributivo *captive* in quanto, da un lato, le polizze vita ISP erano distribuite solo attraverso i canali distributivi interni al Gruppo (sportelli bancari, agenti e promotori) e poiché, dall'altro, le reti distributive del Gruppo ISP distribuivano solo polizze vita emesse dalle società prodotto del Gruppo ISPV e FV e non da altre imprese assicurative.

Inoltre, l'Autorità ha rilevato come successivamente al provvedimento C8027C, i legami azionari e personali tra il Gruppo ISP e il Gruppo Generali avessero subito un progressivo e significativo allentamento. L'Autorità ha evidenziato il pieno consolidamento del superamento dell'allora *joint venture* Intesa Vita e il significativo ridimensionamento del ruolo di Generali nella *governance* di ISP, sia sotto il profilo dei legami strutturali, sia sotto quello della nomina di rappresentanti di Generali negli organi di *governance* di ISP. L'Autorità ha infatti constatato che la partecipazione di Generali in ISP era scesa al di sotto del 2%, non rivestendo più la qualifica di azionista "rilevante". Inoltre, era venuta meno l'esistenza di partecipazioni reciproche, poiché Generali aveva dismesso la partecipazione in Intesa Sanpaolo Previdenza SIM Spa (controllata di ISP) e ISP aveva ceduto interamente la partecipazione che la stessa aveva in Generali. L'Autorità ha altresì rilevato come Generali non avesse presentato proprie liste per la nomina del consiglio di sorveglianza di ISP e che non fossero più presenti legami personali tra ISP e Generali, consistenti in cumuli di incarichi tra membri degli organi sociali di società di questi due gruppi.

Infine, l'Autorità ha rilevato come vi fosse stata un'evoluzione dei mercati nel periodo successivo al provvedimento C8027C (ovvero dopo dicembre 2010), e in particolare nel ramo vita I. L'Autorità, infatti, ha evidenziato la costante crescita di Poste Vita, che era diventata, nel 2013, il primo operatore del mercato.

Alla luce dei sopracitati mutamenti nel contesto di mercato in questione e dell'evoluzione riscontrata in relazione ai legami strutturali e personali che interessavano Generali e ISP, l'Autorità ha ritenuto, di conseguenza, che le misure relative alla *governance* e al modello distributivo non fossero più giustificate. Pertanto, l'Autorità ha deliberato la revoca di tale misura.

UNIPOL / FONDIARIA SAI

Nell'ottobre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio modificando le misure imposte dalle lettere f) e g) del provvedimento di autorizzazione della concentrazione tra Unipol Gruppo Finanziario Spa (UGF),

Premafin Finanziaria Spa - Holding di Partecipazioni Spa (Premafin) e Fondiaria SAI Spa (Fondiaria) del giugno 2012 (C11524 - Unipol/Fondiaria Sai).

UGF ha formulato, in data 6 maggio 2014, un'istanza di parziale revisione delle misure disposte dall'Autorità, chiedendo: *i)* la riduzione del prestito verso Mediobanca, nell'ottica di anticipare i tempi e rendere ancora più rilevante la sua riduzione (rispetto a quanto prescritto dall'Autorità nel provvedimento); *ii)* la revoca della misura *g)* relativa all'uso di taluni marchi e parti di *asset* ancora da cedere. In merito al prestito verso Mediobanca, il gruppo UGF avrebbe proceduto a emettere un prestito obbligazionario per ridurre l'indebitamento nei confronti di Mediobanca per un totale di 750 milioni di euro.

L'Autorità ha rilevato come, in data 27 marzo 2014, il Consiglio di Amministrazione di UnipolSai avesse deliberato l'emissione di un prestito obbligazionario subordinato, a durata indeterminata, per un ammontare massimo di 750 milioni di euro, funzionale al rimborso anticipato di prestiti subordinati, aventi caratteristiche ibride, concessi da Mediobanca a Fondiaria Sai e alle società da quest'ultima incorporate, Milano Assicurazioni Spa e Unipol Assicurazioni Spa. Pertanto, entro il 31 dicembre 2014, le Parti avrebbero, previo ottenimento delle richieste autorizzazioni di legge, ridotto significativamente il debito verso Mediobanca per un ammontare superiore rispetto a quello richiesto dall'Autorità nel Provvedimento C11524. Il prestito obbligazionario, pari a 750 milioni di euro, è stato emesso l'11 giugno 2014. Tale prestito è stato interamente sottoscritto dagli investitori e tra questi ultimi, secondo le informazioni fornite da UnipolSai, non figurava Mediobanca.

A fronte di tale rilevante modifica dei rapporti con Mediobanca attraverso la cospicua riduzione del debito, le parti chiedevano un cambiamento delle misure sui marchi e sulla cessione di alcuni specifici *asset*, ritenendo che la significativa riduzione del debito fosse sufficiente a compensare la non avvenuta cessione *“dei pochi e marginali asset”*.

L'Autorità ha rilevato che il notevole abbattimento del debito verso Mediobanca sia nel suo ammontare, sia soprattutto con riferimento alla sua natura, allentava notevolmente i rapporti di debito con Mediobanca e, quindi, i legami con Generali che determinavano il pregiudizio alla concorrenza evidenziato nel provvedimento C11524 e che avevano condotto alla previsione delle originarie prescrizioni.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che l'emissione del prestito obbligazionario subordinato, per un ammontare pari a 750 milioni di euro, superava nel *quantum* e anticipava nei tempi quanto previsto nell'originario provvedimento di autorizzazione con misure.

L'Autorità, infine, ha rilevato che le misure alternative presentate dalle parti con l'istanza di revisione - aventi a oggetto *i)* l'integrazione

mediante fusione di alcune società; *ii) la non utilizzazione di alcuni marchi; iii) la liberalizzazione, solo in limitate e specifiche province, del portafoglio clienti gestito da ciascuna agenzia, per un ammontare pari all'eccesso di premi rispetto alle originarie misure - erano idonee a far venir meno le residue criticità concorrenziali individuate dall'Autorità nel provvedimento di autorizzazione con misure.*

Per queste ragioni, l'Autorità ha ritenuto che l'istanza di revisione presentata fosse accoglibile e ha pertanto revocato e sostituito le misure di cui alle lettere *f) e g)* contenute nel provvedimento di autorizzazione con quelle presentate dalle Parti.

UNIPOL/FONDIARIASAI - INOTTEMPERANZA

Nell'ottobre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento, avviato in data 19 febbraio 2014, avente a oggetto l'inottemperanza di Unipol Gruppo Finanziario Spa e UnipolSai Assicurazioni Spa al provvedimento C11524 di autorizzazione con misure alla concentrazione Unipol/FondiariaSai, del 19 giugno 2012, in quanto tali società non avrebbero attuato le specifiche condizioni in ordine *i) alla cessione degli asset e ii) alla cessione della parte di debito verso Mediobanca.*

Nel corso del procedimento UGF e UnipolSai avevano sottoscritto un contratto con Allianz, con il quale le parti si erano impegnate rispettivamente a trasferire e ad acquistare il ramo da definire secondo il procedimento negoziale indicato nel medesimo contratto. Tale contratto aveva a oggetto il trasferimento di un ramo d'azienda di UnipolSai composto da: un portafoglio assicurativo danni del valore di 1,1 miliardi di euro; una rete agenziale composta da varie agenzie dislocate su tutto il territorio nazionale; un insieme di dipendenti dedicati alla gestione delle attività assicurative.

Peraltro, ai fini della tempistica della cessione, sempre nel corso del procedimento, la Commissione Europea aveva dichiarato compatibile, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) del *Merger Regulation*, l'operazione di concentrazione notificata da Allianz e avente a oggetto proprio l'acquisizione degli asset UnipolSai relativi al contratto citato.

Alla luce di tali evidenze, nel provvedimento di chiusura istruttoria l'Autorità ha rilevato che le parti (UGF e UnipolSai) - pur non avendo provveduto, entro il 19 dicembre 2013, a realizzare la cessione degli asset assicurativi come prescritto dal provvedimento di autorizzazione con misure del giugno 2012 - avevano stipulato il contratto di cessione degli asset con Allianz in data 15 marzo 2014.

L'Autorità ha rilevato che il ritardo con il quale si era giunti alla stipulazione del suddetto contratto di cessione non risultava imputabile alle parti poiché i fattori che lo avevano determinato risultavano estranei alla loro sfera di responsabilità. È principio affermato in giurisprudenza che il

ritardo nell'adempimento alle prescrizioni dell'Autorità non è imputabile alla parte laddove sia stato determinato da fattori imprevedibili e inevitabili.

Infatti, assume rilievo il fallimento delle trattative avviate con i soggetti originariamente interessati all'acquisizione degli *assets* e il contenuto arco temporale del ritardo con il quale le parti avevano poi adempiuto alle prescrizioni impartite, proseguendo nella ricerca di un acquirente degli *assets* oggetto di dismissione, per pervenire infine alla stipulazione del contratto di cessione con Allianz.

Le cessioni realizzatesi per effetto del suddetto contratto Allianz, nonché l'esecuzione in tempi ravvicinati e anticipati (rispetto ai termini originariamente fissati), in particolare delle misure relative alla riduzione del debito delle Parti verso Mediobanca, sono state ritenute elementi che denotavano una condotta tesa a garantire il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dall'Autorità con il citato provvedimento di autorizzazione.

Per tali motivi, l'Autorità ha ritenuto che non sussistevano i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della l. 287/1990.

Le indagini conoscitive

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TELERISCALDAMENTO

Il 5 marzo 2014 l'Autorità ha chiuso l'Indagine Conoscitiva sul settore del Teleriscaldamento²⁵ che aveva aperto alla fine di dicembre 2011.

Nel corso dell'Indagine - che rappresenta uno dei primi studi organici del settore in Italia ed è stata basata anche sull'analisi approfondita di un ampio campione di reti - l'Autorità ha messo in luce la notevole diversità (in termini di costi, tecnologia, prezzi del calore e regolamentazione) che caratterizza le reti di teleriscaldamento (TLR) italiane e ha svolto una prima analisi delle caratteristiche strutturali del settore e dei processi concorrenziali che vi operano.

Per ciò che concerne la vigente regolamentazione del settore, dall'Indagine è emersa la convivenza di due modelli distinti. Un primo modello si applica alle aree metanizzate, dove le reti di TLR sono state storicamente sviluppate dai concessionari del servizio di distribuzione del gas²⁶ e il TLR si è trovato a competere con il riscaldamento a gas e quello a olio combustibile. In tali aree, è prevalso il modello della concessione di

²⁵ Il teleriscaldamento è un sistema di riscaldamento al servizio di un comparto urbano esistente o programmato, costituito da una rete di tubature coibentate, posate prevalentemente su suolo pubblico, nella quale scorre un fluido termovettore che trasporta l'energia termica (intesa sia come "caldo" che "freddo") prodotta in una o più centrali ad una pluralità di edifici appartenenti a soggetti diversi, ai fini di climatizzazione di ambienti e di produzione di acqua calda ad uso igienicosanitario. Il fluido termovettore è generalmente acqua calda o surriscaldata. A rigore, un sistema di riscaldamento centralizzato comune a più palazzine (c.d. supercondominio), con tubature che corrono esclusivamente nella proprietà privata del supercondominio, non dovrebbe essere considerato un sistema di teleriscaldamento.

²⁶ Con l'eccezione di Torino, dove inizialmente il TLR è stato sviluppato dal distributore elettrico in concorrenza con il gas.

servizio pubblico locale, volto a garantire la non-discriminazione degli utenti dei diversi sistemi di riscaldamento, nell'ambito della quale il prezzo del calore generato attraverso il gas naturale è stato in genere utilizzato come un prezzo massimo di riferimento (c.d. *price-cap*); anche laddove il prezzo del servizio di TLR non è stato esplicitamente regolato nella concessione, il prezzo del calore ottenuto mediante la combustione del gas naturale ha costituito il termine di confronto (*benchmark*) naturale, trattandosi del concorrente più temibile. Nelle aree non metanizzate, invece, l'uso della concessione è più raro, si incontrano più spesso società private che si dedicano alla fornitura del servizio di TLR e non vi è regolamentazione del prezzo, anche se il costo del riscaldamento mediante gasolio è esplicitamente assunto come *benchmark* di prezzo dai gestori.

L'analisi della struttura del settore ha mostrato che mentre la rete di distribuzione del calore (e in generale dell'energia termica) costituisce un monopolio naturale locale (la sua duplicazione sarebbe fonte di inefficienze, anche se ciò non esclude che in una stessa città coesistano reti separate interconnesse di proprietà di diversi soggetti), né la fase di produzione né la fase di vendita al dettaglio costituiscono monopoli naturali. Tuttavia, a causa di difficoltà tecniche attualmente irrisolte, la vendita al dettaglio del calore si presenta sempre integrata con la distribuzione del calore (sia in Italia che all'estero). La maggior parte delle reti italiane sono state costruite in maniera verticalmente integrata sulla base di concessioni comunali, così che si osserva comunque un assetto di tipo monopolistico anche nella fase di produzione del calore.

Nella propria analisi del processo concorrenziale nel TLR l'Autorità è partita, come anche altre Autorità nazionali, dalla considerazione che al momento della scelta del modo di riscaldarsi da parte del consumatore vi è concorrenza (*ex ante*) tra sistemi di riscaldamento. Una volta compiuta la scelta a favore del TLR, tuttavia, il consumatore si trova a far parte di un sistema nel quale, almeno a oggi, la fornitura del calore al dettaglio non avviene in un regime di concorrenza nel mercato. In tale situazione, potrebbe esserci il rischio che il consumatore sia esposto all'esercizio (*ex post*) del potere di mercato da parte del gestore del servizio di TLR. A quel punto, l'unica arma a disposizione del consumatore potrebbe essere la rinuncia al servizio stesso; l'Indagine ha tuttavia individuato l'esistenza di elevati *switching costs in uscita*²⁷, che ostacolano questa possibile reazione del consumatore e quindi, di fatto, conferiscono al gestore integrato del servizio di TLR la capacità di esercitare potere di mercato *ex post*. L'Indagine ha quindi approfondito quale sia in concreto l'incentivo del gestore a esercitare

²⁷ Si tratta raramente di ostacoli di tipo contrattuale e più spesso della perdita (da parte di soggetti con vincoli finanziari stringenti) dei costi di investimento sostenuti per la connessione al TLR e a quelli da sostenere per l'uso di un altro sistema di riscaldamento. In ogni caso, si registra un piccolo numero di casi di *switching* ad altri sistemi di riscaldamento.

tal potere di mercato. Sulla scorta della teoria economica sviluppata per analizzare la concorrenza in presenza di *switching costs*, l'analisi effettuata ha evidenziato come la determinazione del prezzo (c.d. *pricing*) del servizio di TLR sia caratterizzata dall'assenza di discriminazione tra vecchi e nuovi clienti. Ciò significa che un eventuale aumento del prezzo praticato ai clienti già allacciati alla rete di TLR, deciso al fine di sfruttare il potere di mercato conferito al gestore del servizio di TLR dalla presenza di costi di uscita dal servizio che gravano sul consumatore, si tradurrebbe anche in maggiori prezzi proposti a coloro che stanno ancora effettuando le loro valutazioni sulla convenienza di aderire al servizio di TLR. Questo, naturalmente, scoraggerebbe l'adesione di almeno alcuni potenziali nuovi clienti. L'incentivo a esercitare il potere di mercato risulta quindi essere limitato dall'effetto negativo che un aumento del prezzo avrebbe sui nuovi allacciamenti e quindi sui tempi di recupero degli investimenti effettuati; in altri termini, in assenza di discriminazione la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento influenza l'esercizio *ex post* del potere di mercato. L'Indagine ha altresì messo in luce che, benché questo disincentivo tenda a indebolirsi via via che la rete si satura, un valido supporto che agisce nella medesima direzione è rappresentato dalla prassi secondo la quale il gestore varia il prezzo del calore in funzione dell'andamento di un valore di riferimento (*benchmark*) che si trova al di fuori del suo controllo, il che è volto a garantire che i mutamenti del prezzo del servizio di TLR non dipendono dall'esercizio del potere di mercato e sono invece "spiegati" dall'andamento di una variabile esterna e indipendente. In particolare, nelle aree metanizzate il *benchmark* è rappresentato dalla tariffa del gas naturale per i clienti domestici ed è stato adottato anche laddove l'atto di concessione non prevede alcun obbligo in tal senso. Il complesso di queste limitazioni ha fatto sì che i rendimenti sul capitale fisso degli operatori del servizio di TLR, quali risultano dal campione analizzato, si siano rivelati, nella maggior parte dei casi, non superiori a quelli prescritti dal regolatore per i gestori della distribuzione del gas nel periodo analizzato.

L'Indagine ha, inoltre, evidenziato come la concorrenza *ex ante* conduca a forti sconti sui costi di connessione al TLR, che peraltro hanno l'effetto di ridurre gli *switching costs* in uscita, dato che buona parte di tali costi consiste nella perdita dei costi di investimento sostenuti per la connessione al TLR.

L'analisi dei prezzi medi di fornitura del calore, dei tassi di profitto (EBIT/ricavi) e del rendimento del capitale fisso (EBIT/capitale fisso netto), infine, ha evidenziato come anche nelle aree non-metanizzate la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento abbia significativamente limitato l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori delle reti di TLR.

Sulla scorta di questa analisi fattuale, l'Autorità ha concluso

auspicando l'emanazione di una legge-quadro di settore, nella quale dovrebbero trovare posto misure volte ad accrescere la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento attraverso una maggiore trasparenza sui prezzi del calore e attraverso azioni idonee ad accrescere la capacità dei consumatori di effettuare scelte informate e consapevoli.

MERCATI DI ACCESSO E RETI DI TELECOMUNICAZIONI A BANDA LARGA E ULTRA LARGA

Nel novembre 2014, l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nei mercati delle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga, avviata a gennaio 2014 e condotta congiuntamente con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). L'indagine parte dal riconoscimento del ruolo essenziale per la crescita del paese dello sviluppo delle nuove reti nonché dalla constatazione che solo una decisa politica di investimenti può consentire al Paese di centrare gli obiettivi di copertura e penetrazione previsti dall'Agenda Digitale Europea per il 2020. Tale sviluppo richiede la definizione di un quadro coerente di politica industriale, regolazione e concorrenza. Si tratta di un'esigenza che sollecita un confronto concreto sui profili statici e dinamici del processo competitivo, e una lettura di quest'ultimo con le lenti istituzionali delle Autorità di concorrenza e di regolazione al fine di contemporaneare obiettivi di efficienza, efficacia ed equità al di là degli incentivi e degli orizzonti temporali e di profitto fisiologicamente propri dell'investimento privato.

Per queste ragioni, l'AGCOM e l'Autorità hanno portato a compimento, insieme, un'indagine conoscitiva volta a fornire un contributo tecnico condiviso che sia funzionale alla comprensione e alla valutazione dei risultati conseguibili attraverso l'iniziativa privata e, di conseguenza, utile alla definizione di un contesto istituzionale di regole e, più in generale, del perimetro ottimale di una politica pubblica efficace, coerente e trasparente. Di conseguenza l'indagine è stata volta a: *i*) esaminare se la dinamica naturale degli investimenti nelle reti a banda ultra-larga consenta di realizzare un rinnovamento strutturalmente soddisfacente delle infrastrutture digitali; *ii*) valutare in che modo la tutela della concorrenza - statica e dinamica - e la regolamentazione dei mercati interagiscano con i profondi cambiamenti tecnologici e di mercato e con le possibili politiche pubbliche nel settore delle comunicazioni elettroniche.

A tal fine l'indagine si sofferma innanzitutto sulle caratteristiche della domanda di connessione e sugli incentivi per lo sviluppo della banda larga per poi illustrare lo stato dell'arte degli investimenti e i programmi sin qui resi noti dagli operatori. Alla luce delle evidenze raccolte, si considerano due possibili traiettorie di evoluzione delle reti e del settore: la prima che potrebbe essere definita *“market driven, incumbent led”*, imperniata sullo sviluppo delle reti *“Fiber to the Cabinet”* (FTTC) e la seconda - a oggi meno probabile potendo contare solo sugli incentivi e sulle attuali risorse che gli

operatori privati hanno impegnato o annunciato - volta a privilegiare lo sviluppo immediato di reti “Fiber to the Home/Building” (FTTB/H). Per ciascuna di tali traiettorie tecnologiche ed economiche l’indagine mette in evidenza gli aspetti di maggior rilievo sotto il profilo regolatorio e concorrenziale, soffermandosi soprattutto sui *trade-off* tra rischi per la concorrenza statica e benefici per la concorrenza dinamica, gli investimenti e l’innovazione.

Sotto il profilo del grado di realizzazione delle reti, l’indagine ha evidenziato che si assiste a una forte accelerazione nell’arco del biennio 2013-2014, sia per le tecnologie mobili 4G sia per l’installazione delle reti fisse FTTC, anche se l’allocazione territoriale degli investimenti al momento appare sensibilmente sbilanciata a favore delle grandi aree urbane. L’incapacità del mercato a fornire una distribuzione efficiente degli investimenti e il forte rischio che gli obiettivi dell’Agenda Digitale non siano raggiunti, rende necessario un Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle reti di nuova generazione, anche con la previsione di politiche pubbliche a sostegno degli investimenti e la costituzione di forme di *joint venture* tra operatori privati finalizzate ad accelerare gli investimenti nelle reti di nuova generazione.

Dal lato della domanda, l’indagine sottolinea che occorre accelerare l’attuazione dei progetti di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e, più in generale, promuovere interventi pubblici a sostegno della domanda.

L’Italia risulta tuttora scarsamente dotata di una cultura digitale di massa e sono ancora piuttosto poche le famiglie (e le imprese) connesse a internet, come pure risulta modesto l’utilizzo dei servizi digitali *online* delle imprese e della Pubblica Amministrazione. La spinta che arriva dal lato della domanda, quindi, per gli investimenti in nuove reti sembra insufficiente; da tale situazione, deriva che gli investimenti dei soggetti privati comportano significativi costi irrecuperabili, mentre i connessi ricavi incrementalii attesi dagli operatori appaiono altamente incerti. Ed è proprio tale incertezza, peraltro in un contesto di progressiva riduzione di ricavi e margini nell’industria delle telecomunicazioni, che costituisce probabilmente il principale fattore di rischio che incide sugli (insufficienti) investimenti nelle nuove infrastrutture. Tuttavia, per programmare gli investimenti, sarebbe riduttivo considerare solo l’attuale domanda di servizi a banda ultra-larga, senza valutare che, per i prossimi anni, è prevista una forte crescita della domanda, sia con riguardo agli utilizzi delle famiglie (*video online*, ad esempio), sia con riguardo alle esigenze della Pubblica Amministrazione e delle imprese private (*cloud computing*, ad esempio).

L’indagine, pertanto, ha posto in evidenza la necessità di definire un Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che individui in maniera organica le aree di intervento, semplifichi le relazioni tra i diversi

decisori coinvolti e svolga una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture, proseguendo nel contempo con l'accelerazione della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, rallentando lo sviluppo delle infrastrutture.

Il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e, per quanto di maggiore interesse per la scrivente Autorità, la realizzazione di un mercato concorrenziale dei servizi connessi alle reti a banda ultra larga, può richiedere un differente insieme di politiche pubbliche che possono riguardare anche aree nelle quali gli operatori privati hanno già definito piani di investimento. In queste circostanze, tuttavia, occorre affermare che tanto più le politiche pubbliche assumono un ruolo di guida del processo innovativo del settore, tanto più è il caso di calibrare i rischi conseguenti sul piano concorrenziale, sia sul piano statico che dinamico. Le tipologie di intervento pubblico ammissibili devono essere compatibili con una strategia di completamento del mercato (aree già interessate da investimenti privati), di promozione del mercato (aree caratterizzate dall'investimento di un unico operatore) e di creazione del mercato (aree a fallimento del mercato).

In linea teorica, un mercato caratterizzato dall'esistenza di un operatore di rete "puro", non integrato a valle nella fornitura di servizi agli utenti finali, costituisce evidentemente lo scenario "ideale" sotto il profilo concorrenziale; tuttavia, si tratta anche dello scenario di maggiore difficoltà realizzativa. Un eventuale scenario alternativo, in cui la struttura di mercato venisse a riorganizzarsi solo sulla figura dell'operatore dominante verticalmente integrato, implicherebbe - al contrario - uno scrutinio particolarmente attento sia sotto il profilo antitrust, sia in relazione alla sua disciplina regolamentare, dato che il rischio di un rafforzamento del potere di mercato nella fornitura dei servizi di accesso sarebbe concreto. Un terzo scenario, non scevro di rischi competitivi, potrebbe configurarsi attraverso forme di co-investimento tra una pluralità di operatori, eventualmente anche attraverso la costituzione di *joint venture* (società della rete). Se quest'ultima opzione venisse realizzata in modo da non restringere ingiustificatamente gli spazi per il confronto concorrenziale, potrebbe essere considerata una soluzione di *second best* sotto il profilo concorrenziale e tuttavia in grado di accelerare i processi di investimento nelle reti di nuova generazione.

Quindi, alla luce delle evidenze raccolte e delle analisi svolte nel corso dell'indagine conoscitiva, pertanto, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato hanno indicato le seguenti linee di azione:

- a. la realizzazione delle reti in fibra ottica deve essere riconosciuta come un'esigenza prioritaria per la competitività dell'intero sistema economico

- e per la crescita, che impone la definizione di un'attenta politica pubblica;
- b. la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che - a partire dalla cognizione dello *stock* di infrastrutture esistenti (catasto delle reti) - individui in maniera organica le aree di intervento, semplifichi le relazioni tra i diversi decisori coinvolti, concentri le risorse pubbliche in pochi e chiari obiettivi, e svolga una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture compatibili con le dinamiche concorrenziali. Ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, rallentando lo sviluppo delle infrastrutture;
 - c. una politica di sostegno della domanda attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dei rapporti di quest'ultima con i cittadini e le imprese e politiche di sostegno della domanda;
 - d. dal lato dell'offerta, interventi di semplificazione amministrativa che consentano di ridurre i tempi e i costi per la posa delle infrastrutture in fibra ottica;
 - e. un intervento pubblico nelle aree del Paese che non risultano coperte dai piani di investimento privati che deve chiaramente coniugarsi con modalità di affidamento e scelte architettoniche idonee a garantire il massimo sviluppo possibile del processo competitivo;
 - f. politiche pubbliche anche nelle aree nelle quali gli operatori privati hanno già definito dei piani di investimento, al fine di accelerare il processo di sviluppo tecnologico delle reti;
 - g. le politiche pubbliche possono intrecciarsi con scenari di organizzazione del settore che presentano rischi diversi di concertazione delle condotte degli operatori ovvero di sfruttamento abusivo del potere di mercato. In particolare si è rilevato che: *i*) la realizzazione di un assetto di mercato caratterizzato dall'esistenza di un unico operatore non verticalmente integrato nella fornitura di servizi agli utenti finali costituirebbe la soluzione che appare preferibile sotto il profilo concorrenziale; *ii*) di contro, un eventuale scenario in cui la struttura di mercato venisse a riorganizzarsi solo sulla figura dell'operatore dominante verticalmente integrato non potrebbe che essere sottoposto a una valutazione antitrust particolarmente accurata; *iii*) alla luce dei vincoli esistenti, in una logica di *second-best*, un'altra opzione da considerare con attenzione è costituita da forme di coinvestimento che vedano coinvolti una pluralità di operatori del settore, eventualmente anche attraverso la costituzione di *joint venture*. Occorre, tuttavia, verificare che un progetto di questa natura sia in grado di assicurare uno sviluppo efficiente delle reti e migliorare il benessere dei consumatori, senza prevedere restrizioni non indispensabili al raggiungimento di tali obiettivi e senza dare alle imprese

interessate la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei servizi in questione.

Al fine di facilitare il perseguimento di tali linee operative l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni hanno confermato la loro piena disponibilità a contribuire alla definizione di una strategia nazionale volta ad assicurare la realizzazione delle nuove reti garantendo le condizioni più favorevoli al pieno esplicarsi della concorrenza dinamica e, dunque, degli investimenti e dell'innovazione.

L'attività di promozione della concorrenza

Energia

Energia elettrica e gas

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO SULL'EFFICIENZA ENERGETICA

Nel maggio 2014, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito alle possibili distorsioni concorrenziali derivanti dalla regolamentazione del servizio di teleriscaldamento/teleraffrescamento affidata all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Settore Idrico dai commi 16 e 17 dell'articolo 10 dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Tali osservazioni sono state formulate alla luce dei risultati dell'Indagine Conoscitiva sul Teleriscaldamento conclusa dall'Autorità nel marzo 2014.

In particolare, l'Autorità ha rilevato alcune criticità nella formulazione della lettera b) del comma 16, dello Schema, che attribuisce all'AEEGSI il compito di stabilire i criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete di teleriscaldamento e le modalità per l'esercizio del diritto di disconnessione. L'Autorità ha ritenuto che, poiché le tariffe di allacciamento costituiscono una leva concorrenziale nella competizione tra sistemi di riscaldamento, l'AEEGSI dovrebbe limitarsi a indicare criteri generali, senza giungere a una definizione di fatto delle tariffe stesse.

L'Autorità ha sottolineato, inoltre, come l'obbligo di trasparenza di cui alla lettera c), del comma 16, dello Schema, che prevede che l'AEEGSI definisca le modalità di pubblicazione da parte dei gestori delle reti dei prezzi per la fornitura del calore, l'allacciamento e la disconnessione, dovrebbe riferirsi esplicitamente anche alle reti esistenti e non solo a quelle di nuova costituzione. Inoltre, tale trasparenza non dovrebbe avere quale unico fine quello di un'analisi costi-benefici (come indicato dalla norma), bensì anche quello di permettere ai singoli clienti, potenziali o attuali, di prendere le proprie decisioni di allacciamento o disconnessione nel modo più

informato possibile. Conseguentemente, il contenuto e il formato di tali informazioni dovrebbero essere facilmente comprensibili ai consumatori, mettendoli in grado di esprimere il costo del servizio di teleriscaldamento in euro/kWh e di confrontarlo con il costo del sistema di riscaldamento alternativo più diffuso localmente.

Con riguardo alla lettera *d*) del comma 16, che attribuisce all'AEEGSI il compito di individuare le condizioni di riferimento per l'accesso di terzi alla rete, al fine di fornire - in concorrenza - calore al gestore della rete o addirittura, sul modello di quanto avviene per gas e elettricità, agli utenti finali, l'Autorità ha evidenziato come la vendita di calore in concorrenza agli utenti finali di una stessa rete di teleriscaldamento non è effettivamente praticabile (oltre a non essere stata sperimentata in nessun Paese). In conseguenza di ciò, la suddetta previsione rischia di tradursi in un inutile aggravio per le imprese che volessero offrire il proprio calore ai gestori delle reti di teleriscaldamento, mentre al momento potrebbe essere sufficiente ribadire il principio generale secondo cui l'accesso alla rete deve eventualmente avvenire a condizioni eque e non discriminatorie. In tale quadro, l'Autorità ha proposto che, nell'attesa che il Gestore dei Servizi Energetici presenti al Ministero dello Sviluppo Economico, entro il 31 ottobre 2015, un rapporto relativo al potenziale nazionale di applicazione del teleriscaldamento, venga integrato il comma 6, dell'articolo 10, prevedendo che, in caso di ampliamento sostanziale delle reti esistenti o della capacità di generazione installata, l'analisi costi-benefici individui la possibilità di utilizzo del calore di scarto prodotto da impianti attualmente esistenti e che sia data priorità all'uso di tale calore, laddove economicamente giustificato.

Infine, l'Autorità ha ritenuto particolarmente critico, dal punto di vista concorrenziale, quanto previsto dalla lettera *e*) del comma 16, ovvero l'assoggettamento alla regolamentazione di prezzo da parte dell'AEEGSI delle reti ubicate nelle "aree urbane" appartenenti a comuni non metanizzati. Infatti, atteso che il teleriscaldamento è economicamente conveniente solo in determinate zone climatiche, tale definizione, di fatto, individua le reti ubicate nelle aree montane non metanizzate, nelle quali, tuttavia, la concorrenza tra sistemi di riscaldamento è stata in grado di limitare l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori delle reti di TLR. In queste condizioni, la regolamentazione di prezzo non consente di ottenere benefici concreti per i consumatori e potrebbe invece frenare gli investimenti in nuove reti e quindi la concorrenza tra sistemi di teleriscaldamento.

Per questi motivi, l'Autorità ha auspicato una revisione dei commi 16 e 17, dell'articolo 10, dello Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, al fine di non ostacolare la concorrenza tra sistemi di riscaldamento e lo sviluppo di questo settore.

Soltanto le osservazioni dell'Autorità riguardo alle lettere *b*) ed *e*) sono state recepite nel testo definitivo del decreto legislativo.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - RILASCIO DI CONCESSIONI PER PICCOLE DERIVAZIONI DI ACQUA AD USO IDROELETTRICO

Nel settembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione alla Provincia Autonoma di Trento in cui ha rilevato le distorsioni concorrenziali che derivano dalla normativa applicabile nella Provincia di Trento per il rilascio di concessioni per piccole derivazioni di acqua a uso idroelettrico, la quale riserva ai Comuni e alle società interamente pubbliche o il cui capitale maggioritario sia in mano pubblica il rilascio di tali concessioni laddove la Giunta Provinciale abbia ritenuto sussistere un *“interesse ambientale incompatibile”* con il rilascio della concessione stessa.

L'articolo 8 delle norme di attuazione del Piano di Tutela delle Acque adottato dalla Giunta provinciale di Trento il 30 dicembre 2004 e in vigore dal 9 febbraio 2005 prevede che la Giunta valuti, preventivamente all'attivazione del procedimento di concessione di nuove derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, se sussiste un *“prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione proposta”*, potendo prendere in considerazione anche gli *“obiettivi di sviluppo sostenibile delle comunità locali interessate”*, in correlazione con eventuali misure o programmi di compensazione e/o di miglioramento ambientale e paesaggistico.

Con delibera della Giunta Provinciale n. 783 del 2006, successivamente modificata nel 2007, sono state adottate le misure organizzative e metodologiche afferenti le procedure per il rilascio di concessioni di piccole derivazioni a uso idroelettrico. Le modalità adottate sono tali per cui, ogni volta che gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle comunità locali interessate suggeriscano che il rilascio della concessione sia condizionato alla realizzazione di *“misure o programmi di compensazione e/o di miglioramento ambientale e paesaggistico”*, soltanto i Comuni interessati possono ottenere le concessioni per piccole derivazioni di acqua e le possono gestire anche tramite società, dagli stessi detenute interamente o partecipate in misura maggioritaria.

Tale disciplina, che finisce con il precludere alle società private l'ottenimento delle concessioni c.d. “mini-idro” per la produzione di energia idroelettrica in presenza di una valutazione opositiva della Giunta per *“un prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione proposta”*, riposerebbe sul presupposto per cui i Comuni e le loro società pubbliche sarebbero meglio in grado di perseguire i programmi di miglioramento ambientale per finalità pubblicistiche in quanto sono per definizione gli enti esponenziali dell'intera collettività.

L'Autorità ha tuttavia ritenuto che questa posizione adottata dalla

Giunta rappresenti un ostacolo all'accesso al mercato liberalizzato della produzione di energia elettrica da fonte idrica. La finalità di sviluppo sostenibile delle comunità locali, infatti, potrebbe essere perseguita anche qualora fossero i privati a effettuare materialmente gli interventi ritenuti idonei allo scopo, eventualmente concordati o predisposti previa consultazione degli enti locali interessati. Gli operatori privati, peraltro, dovrebbero anche essere messi in condizione di conoscere e/o concordare con i Comuni le misure compensative ritenute necessarie, così da non essere svantaggiati nel processo di valutazione effettuato dalla Giunta Provinciale.

L'Autorità ha auspicato che la Provincia di Trento modifichi la normativa rilevante nel senso indicato.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - AFFIDAMENTO DI CONCESSIONI PER GRANDI DERIVAZIONI DI ACQUA PUBBLICA A USO IDROELETTRICO

Nel settembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione alla Provincia Autonoma di Trento in cui ha ribadito la portata anticoncorrenziale della normativa applicabile nella Provincia di Trento per l'affidamento di concessioni per grandi derivazioni di acqua a uso idroelettrico. In particolare, l'Autorità si è focalizzata sull'articolo 44, comma 1, lettera i), della l.p. 23/2007, con il quale la Provincia Autonoma di Trento ha modificato la l.p. 4/1998 articolo 1 bis, comma 15 ter prevedendo una proroga decennale delle *“concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, in essere alla data di entrata in vigore del medesimo comma”*, su domanda del concessionario alla Provincia, da presentare entro un tempo prestabilito.

L'Autorità ha ricordato di essere già più volte intervenuta in materia di affidamento delle concessioni idroelettriche, sia con riferimento alla normativa nazionale, sia alla normativa delle Province o Regioni interessate. L'Autorità ha poi richiamato alla Provincia le proprie più recenti segnalazioni riguardanti la normativa nazionale (AS1089 *“D.M. in materia di gare per l'attribuzione di concessioni idroelettriche”* e AS1137 *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014 del 2 luglio 2014”*) su un tema di particolare importanza quale quello delle modalità di svolgimento delle future gare per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica secondo quanto stabilito dall'articolo 37 del d.l. 83/2012 e ha sottolineato che il criterio del trasferimento a titolo oneroso del ramo d'azienda (comprensivo delle opere asciutte e di quelle bagnate) dal concessionario uscente a quello entrante sia possibile di attribuire un vantaggio in sede di gara al gestore uscente dal momento che determina un onere finanziario asimmetrico a carico dei soggetti che intendono contendere a quest'ultimo la concessione.

Con specifico riferimento alla normativa provinciale, l'Autorità ha sottolineato che le proroghe delle concessioni idroelettriche esistenti in