Provvedimento n. 825 **(C573 e C574) ITALTEL/MISTEL e ITALTEL/GENERAL 4 ELETTRONICA SUD**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 dicembre 1992;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

SENTITO il Relatore Presidente Francesco Saja;

VISTI gli atti, pervenuti il 4 agosto 1992, con i quali l'ITALTEL - SOCIETA' ITALIANA TELECOMUNICAZIONI Spa (di seguito ITALTEL - SIT), controllata dalla STET Spa (di seguito "STET"), comunicava all'Autorità l'intenzione di acquisire la maggioranza del capitale sociale della MISTEL - MICROINFORMATICA TELECOMUNICAZIONI Spa (di seguito "MISTEL") e della GENERAL 4 ELETTRONICA SUD Srl (di seguito "GENERAL 4");

CONSIDERATO che l'operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di due imprese, si configura come concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90;

RITENUTA la propria competenza;

VISTA la richiesta di informazioni inviata alla ITALTEL - SIT in data 26 agosto 1992 e visto l'atto pervenuto in data 22 settembre 1992, con il quale la società ITALTEL - SIT forniva gli elementi informativi richiesti;

VISTE la proprie delibere in data 21 ottobre 1992 con le quali l'Autorità ha avviato due distinte istruttorie ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 nei confronti delle società STET, ITALTEL - SIT, MISTEL e GENERAL 4;

RITENUTA la necessità di decidere contestualmente la conclusione dei due procedimenti in considerazione della sostanziale unità dell'operazione di concentrazione realizzata attraverso l'acquisizione dalla Società FINMISTEL Srl del controllo di società strettamente integrate sul piano produttivo;

SENTITI i rappresentanti delle imprese interessate il 10 novembre 1992;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

Descrizione dell'operazione

(1) Con le operazioni segnalate, l'ITALTEL - SIT, società controllata dalla STET per l'80% del suo capitale sociale, già in possesso del 30% del capitale sociale della MISTEL e della GENERAL 4, intende acquisire un ulteriore 21% del capitale sociale di entrambe le società.

In seguito alle operazioni, la STET, per il tramite dell'ITALTEL - SIT, verrebbe a detenere la maggioranza del capitale sociale di MISTEL e GENERAL 4, acquisendone pertanto il controllo, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90.

L'operazione si configura pertanto come una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, lettera b), della legge n. 287/90.

Motivi dell'apertura dell'istruttoria

(2) Le istruttorie sono state avviate per accertare se attraverso l'acquisizione del controllo della MISTEL e della GENERAL 4 da parte dell'ITALTEL - SIT, il rafforzamento della posizione della STET sul mercato delle imprese oggetto di acquisizione fosse tale da eliminare in maniera consistente e durevole la concorrenza, considerata anche la presenza della stessa società nel mercato di sbocco tramite la società controllata SIP - SOCIETA' ITALIANA PER L'ESERCIZIO DELLE TELECOMUNICAZIONI Spa (di seguito "SIP").

Descrizione delle parti

(3) La STET è una società finanziaria che detiene partecipazioni di controllo nel capitale di numerose società operanti nel settore delle telecomunicazioni. La STET si connota come impresa integrata verticalmente, in quanto, tra le altre, controlla la SIP, società concessionaria in esclusiva dei servizi telefonici nazionali, la già citata ITALTEL - SIT, società operante nella produzione di apparati per telecomunicazioni, la NECSY Spa e la AET ELETTRONICA Spa (di seguito "NECSY" e "AET"), società attive nella produzione di piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche, in particolare di apparati per telediagnosi di linee telefoniche e di trasmissione dati e negli apparati di misurazione del traffico telefonico.

(4) La MISTEL e la GENERAL 4 sono società controllate per il 70% del loro capitale sociale dalla società finanziaria FINMISTEL Srl ed operano nella produzione di piccoli sistemi ed apparati per telecomunicazioni pubbliche. Considerato che la GENERAL 4 svolge la sua attività esclusivamente a favore della MISTEL, e che pertanto le acquisizioni in esame si configurano come operazione unitaria, di seguito verrà menzionata solo la MISTEL, ma le considerazioni sono da riferirsi ad entrambe le imprese oggetto di acquisizione.

Definizione dei mercati rilevanti

(5) La MISTEL - che nel 1991 ha conseguito un fatturato di 66 miliardi - opera nella produzione e commercializzazione di apparati e sistemi per telefonia pubblica, di sistemi di messaggistica telefonica, di apparati per telediagnosi, di sistemi per misurazione del traffico telefonico.

Le suddette applicazioni sono da considerarsi prodotti specifici nell'ambito della produzione di apparecchiature per telecomunicazioni. In genere le apparecchiature vengono applicate ai sistemi di commutazione già esistenti, che garantiscono il funzionamento della rete di telecomunicazioni nel suo complesso. In particolare: a) gli apparati e sistemi per telefonia pubblica (cosiddette parti di centrale) vengono applicati alle centrali di commutazione dove tali apparati risiedono; b) i sistemi di messaggistica consentono l'instradamento delle chiamate ai servizi ausiliari gestiti dalla SIP; c) gli apparati per telediagnosi consentono la rilevazione e la verifica a distanza dei livelli di efficienza delle linee telefoniche e/o di trasmissione dati; d) i sistemi di misurazione del traffico telefonico consentono il rilevamento del traffico di utente per consentire studi tariffari, classificazione delle comunicazioni per categoria e tipo di traffico e l'identificazione del livello di qualità delle telecomunicazioni.

(6) I singoli prodotti - apparati e sistemi per telefonia pubblica, sistemi di messaggistica telefonica, apparati per telediagnosi, sistemi per misurazione del traffico telefonico - svolgono una funzione specifica per gli acquirenti, i quali allo stato attuale si identificano quasi esclusivamente nel gestore del servizio telefonico.

Le applicazioni di cui ai punti b), c) e d) sono da considerarsi prodotti specifici nell'ambito della complessiva produzione di piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche. Per quanto riguarda le cosiddette parti di centrale (punto sub a) - o commutazione per telefonia pubblica - si tratta di applicazioni che richiedono un know-how molto specifico: dal momento che esse infatti rappresentano la "porta di introduzione" ai terminali pubblici di utente, ovvero degli apparecchi telefonici a gettone, moneta e carta

magnetica o carta di credito situati in luoghi pubblici. Il funzionamento di tali terminali infatti è assicurato dalle parti di centrale dove risiede "l'intelligenza" del sistema.

(7) Tutti i mercati interessati sono contraddistinti da standards tecnici specifici e non omogenei e pertanto costituiscono "produzioni di nicchia" non standardizzate rispetto al più ampio ambito degli apparati per telecomunicazioni, e si connotano per volumi di produzione non elevati, per la sostanziale assenza di economie di scala, presenti invece nella produzione di grandi apparati, e per la presenza esclusiva di piccole e medie imprese, dotate della necessaria flessibilità produttiva.

(8) La specificità degli standards distingue questi mercati dal più ampio mercato della commutazione, in cui vigono standards internazionali. D'altra parte, la mancata standardizzazione dipende dalla scelta del gestore del servizio telefonico nazionale e risponde tra l'altro all'esigenza di assicurare alcune specificità a determinati servizi (quali ad esempio la possibilità di adottare sia monete o gettoni telefonici sia la carta magnetica nei telefoni pubblici).

(9) Le caratteristiche tecniche che connotano i mercati rilevanti rispetto agli apparati per commutazione contribuiscono a determinarne anche la dimensione geografica, limitandola al territorio nazionale. Difatti la specificità degli standards tecnici adottati sul mercato nazionale per le applicazioni in questione non appare riscontrabile in altri mercati esteri.

Non si registrano inoltre segmentazioni geografiche del mercato rilevante all'interno del territorio nazionale.

Caratteristiche del mercato

(10) La dimensione del mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche può essere stimata in termini di fatturato complessivo pari a circa 280 miliardi (dati relativi al 1991). I principali operatori, oltre le già citate NECSY, AET, MISTEL, sono le società ICET Spa e IPM Spa;

La dimensione del mercato delle parti di centrale può essere stimata in termini di fatturato complessivo pari a circa 70 miliardi (dati relativi al 1991). I principali operatori, oltre alla MISTEL, sono le società URMET SUD Spa, e IPM.

(11) Entrambi i mercati sono caratterizzati da rilevanti barriere all'entrata. In primo luogo un generale ostacolo è costituito dal know-how tecnologico-informatico necessario per la fornitura di tali prodotti. Tale know-how non è quasi mai incorporato in brevetti, trattandosi di prodotti molto specifici, spesso collaudati insieme al gestore e con breve ciclo di vita. Lo sfruttamento di tale base tecnologica comune su una varietà di prodotti e servizi dà luogo ad economie di produzione congiunta: la disponibilità del know-how costituisce perciò il prerequisito per poter operare nel settore; pertanto, l'ingresso di nuove imprese non è così agevole come la dimensione media delle stesse farebbe presumere. La politica di approvvigionamento seguita dal gestore nazionale, che è il principale acquirente di questi prodotti, devono essere considerati come un ulteriore fattore di condizionamento dell'entrata.

Esistono poi barriere all'entrata specifiche per potenziali concorrenti operanti sui mercati esteri. La specificità degli standards tecnici adottata in ambito nazionale, rispetto a quelli vigenti a livello internazionale, rende infatti assai costosa l'entrata di imprese attive sugli altri principali mercati europei; a ciò va aggiunta la sostanziale difficoltà di acquisire le commesse del gestore telefonico nazionale, il quale tende a preferire, anche per motivi di manutenzione e sviluppo dei sistemi adottati, i fornitori abituali nazionali.

Anche per le maggiori imprese multinazionali produttrici di apparati di commutazione, presenti in Italia e concorrenti dell'ITALTEL - SIT nonché fornitrici da lungo periodo della SIP, permane una barriera all'entrata, data dagli specifici standards tecnici e dalle ridotte dimensioni del mercato dei piccoli apparati per telecomunicazioni pubbliche, che rendono assai difficile lo sfruttamento di economie di scala e quindi poco significativo l'incremento di redditività ottenibile dall'investimento in tali applicazioni.

La posizione dominante della STET nel mercato interessato

(12) Al fine di valutare l'operazione, occorre tenere conto della posizione della STET detenuta sia nel mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche, attraverso le società controllate

NECSY ed AET, sia nel mercato dei servizi telefonici di base, in virtù del controllo azionario della SIP, società concessionaria esclusiva per i servizi di telefonia vocale. L'operazione assume una caratteristica sia di concentrazione orizzontale sia di concentrazione verticale.

(13) La STET detiene già attualmente una posizione dominante sul mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche e, attraverso la SIP, è l'acquirente pressoché unico delle diverse produzioni nei mercati interessati.

(14) Sulla base di elaborazioni condotte sui dati disponibili, la STET, attraverso NECSY ed AET, nel 1991 risulta detenere una quota prossima al 35% del mercato dei piccoli apparati e sistemi di telecomunicazioni, mentre la MISTEL detiene una quota di mercato pari a circa il 16% ed i suoi principali concorrenti, URMET SUD ed I.P.M., detengono rispettivamente il 25% ed 14% del mercato.

MISTEL detiene una quota di circa il 23% nel mercato delle parti di centrale, mentre la STET non opera in tale mercato.

SIP acquista mediamente il 90% della produzione nei due mercati interessati ponendosi come soggetto "a valle", in posizione dominante dal lato della domanda: data l'elevatissima incidenza delle forniture alla società concessionaria telefonica, per le altre imprese non vi è possibilità di accedere ad altri sbocchi di mercato, senza dover mutare in maniera sostanziale e duratura la propria produzione.

(15) La presenza congiunta di STET quale produttore nel mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche e quale unico acquirente comporta che la stessa sia già attualmente in grado di adottare in questo mercato comportamenti alquanto indipendenti dai concorrenti.

Tale posizione dipende sia dalla caratteristica di unico acquirente della SIP che da quella di concessionario esclusivo della telefonia vocale nazionale, la quale comporta, per la protezione legale da ogni forma di concorrenza attuale e potenziale, l'assenza di stretti vincoli a formulare le scelte di acquisto dei beni in questione sulla base di considerazioni di costo e di efficienza produttiva. Ciò trova inoltre riscontro nelle dichiarazioni di alcuni operatori interpellati nel corso dell'istruttoria, per i quali il monopolista sul mercato di sbocco - per la sua condizione di concessionario esclusivo della telefonia vocale - è nella posizione di orientare discrezionalmente la domanda dei prodotti ricompresi nei mercati rilevanti a favore delle società controllate dalla STET o di trasmettere alle stesse in via privilegiata e prioritaria informazioni concernenti le specifiche tecniche rilevanti.

Gli effetti della concentrazione sulla concorrenza

(16) L'operazione di concentrazione, per quanto attiene il mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche, comporta il rafforzamento della posizione dominante di STET: la quota di mercato complessivamente detenuta dalla suddetta impresa passerebbe dal 35 al 51%, mentre i principali concorrenti deterrebbero quote di mercato inferiori al 20%.

(17) Il rafforzamento della posizione della STET, a seguito dell'acquisizione della MISTEL, sul mercato considerato, non potrebbe essere contrastato dalle altre imprese, data la già citata posizione di principale acquirente della SIP, società controllata dalla STET medesima, la quale ha la possibilità di orientare i propri acquisti e discriminare i propri fornitori, privilegiando le imprese del proprio gruppo di appartenenza nell'assegnazione delle commesse o comunque determinando vantaggi competitivi a favore di tali società attraverso la comunicazione di informazioni precluse agli altri concorrenti.

(18) L'operazione di concentrazione, per quanto attiene il mercato delle parti di centrale, comporta per la STET l'estensione della propria presenza su un ulteriore mercato a monte di quello dei servizi telefonici in cui opera, attraverso la SIP, quale concessionario esclusivo. Poiché anche in questo mercato la SIP è presente quale unico acquirente, la presenza sullo stesso mercato anche in qualità di produttore comporta la costituzione di una posizione dominante per gli stessi motivi già esposti con riguardo al mercato dei piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche.

(19) La probabilità che la STET, tramite la SIP, società monopolista sul mercato di sbocco e protetta da barriere normative all'entrata, orienti discrezionalmente la domanda dei prodotti ricompresi nel mercato rilevante a favore delle società controllate dalla STET o che trasmetta alle stesse in via privilegiata e

prioritaria informazioni concernenti le specifiche tecniche dei prodotti, fa sì che tale comportamento anche solo potenziale rappresenti un consistente e duraturo innalzamento di barriere all'entrata nel mercato ed un ostacolo allo sviluppo della concorrenza nello stesso.

(20) E' inoltre da rilevare che la concentrazione ha significativi effetti anche sul mercato intermedio della produzione di apparecchiature per telecomunicazioni cui sono direttamente destinate le applicazioni prodotte dalle società acquisite ed in cui la STET opera tramite l'ITALTEL-SIT. L'assenza di standards tecnici che qualifica la domanda dell'unico acquirente nazionale e, dunque, la produzione e la fornitura richiesti a MISTEL, da un lato inibisce a quest'ultima la possibilità di sviluppare il proprio know-how, in modo tale da soddisfare la domanda di acquirenti diversi dal monopsonista; dall'altro lato, rafforza la segmentazione e l'isolamento del mercato nazionale rispetto a quelli esteri in decisa controtendenza in un contesto economico e normativo di evoluzione del settore delle telecomunicazioni caratterizzato da chiare scelte di liberalizzazione.

(21) Nel corso delle audizioni, le parti hanno rilevato che la discrezionalità del gestore dei servizi telefonici nazionali nell'assegnazione delle commesse sarà limitata dall'entrata in vigore dall'1 gennaio 1993 della Direttiva CEE n. 531/90, relativa alle procedure di appalto degli enti concessionari di servizi di pubblica utilità, telecomunicazioni incluse, per le forniture oltre i 600.000 ECU e per i lavori oltre i 5 milioni di ECU. A riguardo, va però osservato che per le forniture in questione, in relazione alla particolarità tecnica che le caratterizza, sarà comunque possibile agli enti aggiudicatori ricorrere all'affidamento senza indizione di gara ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della suddetta direttiva, sicché è fondamentalmente presumibile che la scelta dei fornitori non sarà significativamente condizionata dai principi fondamentali a cui si ispira la direttiva. In ogni caso l'introduzione di regole per l'assegnazione delle commesse nel settore delle telecomunicazioni non vale a superare la possibilità che la concentrazione verticale comporti un flusso privilegiato di notizie ai fornitori appartenenti allo stesso gruppo (punti 16 e 20 che precedono).

(22) E' da considerare inoltre che gli stessi orientamenti che la Commissione delle Comunità Europee persegue al fine di assicurare il rispetto dei principi della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, ed in particolare in quello delle apparecchiature per telecomunicazioni pubbliche, pongono come scarsamente compatibili con la normativa sulla concorrenza le integrazioni verticali tra produttori di apparecchiature ed imprese che dispongano di diritti esclusivi per l'esercizio dei servizi telefonici di base, in quanto il controllo di un fornitore da parte di una concessionaria può provocare distorsioni delle normali condizioni di concorrenza conferendo al fornitore medesimo una posizione privilegiata sul mercato.

(23) D'altronde la posizione della SIP quale concessionario esclusivo per la telefonia vocale nazionale, e per la telefonia pubblica in particolare, non sembra in questione nel medio termine, tenuto conto sia delle direttive comunitarie e della scadenza attualmente prevista della Convenzione che assegna la concessione esclusiva alla suddetta società.

(24) Le parti hanno sostenuto che l'acquisizione della MISTEL comporta un'integrazione delle capacità imprenditoriali delle società controllate dalla STET ed è pertanto funzionale ad un rafforzamento della loro competitività sui mercati esteri. Tale osservazione risulta priva di concreto riscontro, in considerazione del ridotto volume di affari della MISTEL, se rapportato al mercato internazionale, e della presenza sul mercato nazionale delle produzioni interessate di standards tecnici assai specifici, diversi da quelli vigenti sui principali mercati europei e mondiali.

(25) In conclusione, a seguito dell'operazione di concentrazione, la STET acquisirebbe una forte capacità produttiva nei mercati interessati e ciò le consentirebbe di soddisfare in misura sensibilmente maggiore la domanda della SIP, rafforzando ulteriormente la propria posizione dominante. La SIP, quale unico operatore nei servizi di telecomunicazioni di base, avrebbe scarsi incentivi ad acquistare piccoli apparati e sistemi per telecomunicazioni pubbliche e parti di centrale prodotti da società non controllate dalla STET, con conseguenti limitazioni durature degli assetti concorrenziali del mercato.

RITENUTO pertanto che, per le considerazioni che precedono ed in particolare con riferimento alla posizione delle imprese sul mercato ed alla struttura di quest'ultimo, nonché per i probabili effetti che deriverebbero dall'operazione nel senso della limitazione delle scelte dei fornitori e del rafforzamento delle già esistenti barriere all'ingresso di nuovi operatori, la concentrazione comunicata conduce all'estensione della STET sui definiti mercati a monte della gestione dei servizi telefonici in esclusiva, costituendo e rafforzando

la posizione dominante dell'impresa acquirente su tali mercati in modo tale da ridurre in maniera sostanziale e durevole la concorrenza, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90

DELIBERA

di vietare, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 287/90, l'esecuzione delle operazioni di concentrazione tra l'ITALTEL - SIT e la MISTEL e tra l'ITALTEL - SIT e la GENERAL 4.

Il presente provvedimento verrà notificato agli interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Le conclusioni di cui sopra verranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/90 al Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Francesco Saja

* * *