

dell'indennizzo diretto nelle ipotesi di collisione tra due veicoli, demandando a un successivo decreto ministeriale la definizione delle regole di funzionamento di tale meccanismo di indennizzo. L'Autorità ha ribadito che l'instaurazione di un rapporto diretto tra l'impresa di assicurazione e il proprio cliente dovrebbe ridurre l'incentivo a condotte opportunistiche, consentendo dunque un contenimento dei costi dei risarcimenti e la creazione di condizioni per un più ampio confronto competitivo tra gli operatori del settore a beneficio dei consumatori. Tale sistema consentirà, altresì, alle imprese di meglio programmare la propria attività conoscendo in anticipo il parco macchine sul quale saranno in ipotesi chiamate a intervenire, nonché agli assicurati di stipulare condizioni di polizza particolari e personalizzate, che prevedano ad esempio premi più favorevoli a fronte della sostituzione di pezzi danneggiati con ricambi equivalenti. L'Autorità ha, dunque, auspicato un progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto, anche ad ulteriori tipologie di sinistro, quali ad esempio la collisione tra una pluralità di veicoli a motore.

Nel febbraio 2006, l'Autorità è nuovamente intervenuta nella materia dell'indennizzo diretto, formulando alcune osservazioni sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica relativo alla *“Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale in attuazione dell'articolo 150 del Codice delle assicurazioni private”*. Nel parere, inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Attività Produttive, l'Autorità ha auspicato un'ampia riformulazione dello schema di decreto, con particolare riferimento alle norme che disciplinavano l'organizzazione e la gestione del sistema di risarcimento diretto da parte delle imprese di assicurazione.

Al fine di assicurare che la procedura obbligatoria di risarcimento diretto si traduca in un effettivo contenimento dei costi dei risarcimenti e, dunque, in una conseguente riduzione dei premi assicurativi, l'Autorità ha auspicato che vengano disciplinate unicamente le attività strettamente necessarie al funzionamento del sistema. Sotto questo profilo, infatti, l'ampiezza delle attività demandate dallo schema di decreto a consorzi tra imprese appariva in palese contrasto con la disciplina della concorrenza. Secondo l'Autorità, andava esclusa la definizione o la condivisione da parte delle imprese di parametri tecnici o economici che potessero incidere in modo diretto o indiretto sulla fase della liquidazione dei danni; fase che, nel sistema dell'indennizzo diretto, deve essere lasciata alla completa autonomia delle singole imprese.

Inoltre, l'Autorità ha sottolineato la necessità che, per un efficiente funzionamento del sistema di risarcimento diretto, i meccanismi di regolazione economica dei rapporti fra le imprese permettano a ciascuna impresa, in sede di previsione di sistemi di rivalsa presso la compagnia del responsabile, di beneficiare dell'efficienza derivante dalla gestione dei sinistri dei propri assicurati. In termini più generali, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di evitare che il decreto preveda o consenta forme di cooperazione fra le imprese che, da una parte, non risultano necessarie per il funzionamento del sistema di indennizzo diretto, dall'altra, comportando il coordinamento e la conoscenza reciproca di rilevanti variabili concorrenziali, appaiono idonee ad attenuare o ridurre il processo competitivo che tale sistema di risarcimento diretto dovrebbe invece stimolare e assicurare.

L'Autorità, infine, ha richiamato l'attenzione su alcune norme dello schema di decreto che limitavano la sfera di protezione dei consumatori a vantaggio delle imprese assicurative. In particolare, è stata sottolineata la mancanza di una disciplina dei casi in cui un sinistro non ricada nella procedura di risarcimento diretto, aspetto che resterebbe indeterminato e quindi lasciato alla piena discrezionalità delle imprese. L'Autorità ha, dunque, auspicato che il decreto preveda meccanismi che garantiscano la più ampia applicazione del risarcimento diretto, in modo da ottenere un effettivo contenimento delle tariffe a beneficio dei consumatori.

PARERI SULLA DISCIPLINA DELLE FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI

Nel periodo di riferimento l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, è intervenuta in due distinte occasioni nel corso dell'*iter* di approvazione del decreto legislativo recante "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*".

Nella prima segnalazione del luglio 2005, l'Autorità ha valutato positivamente la scelta compiuta dal legislatore, al fine di incentivare la diffusione delle forme di previdenza complementare, di equiparare i diversi strumenti di previdenza integrativa esistenti consentendo al lavoratore, ove questi decida di non mantenere il trattamento di fine rapporto (TFR) presso il proprio datore di lavoro, di scegliere la forma di previdenza integrativa a cui conferire tale TFR, prevedendo anche la successiva portabilità della posizione previdenziale presso altre forme pensionistiche. L'aumento

della gamma delle opzioni disponibili per il lavoratore è, infatti, potenzialmente idonea a incrementare il grado di concorrenza del mercato della previdenza integrativa, con effetti positivi sul prezzo e sulla qualità dei prodotti offerti. Tuttavia, affinché ciò si verifichi, è innanzitutto necessario prevedere un contesto di regole che consenta effettivamente di realizzare una sostanziale equiparazione dei diversi strumenti previdenziali e che renda agevole il confronto tra la varietà di offerte disponibili, intervenendo non solo per assicurare un'effettiva trasparenza nel settore ma anche e soprattutto per realizzare una reale semplificazione dei prodotti.

L'Autorità ha dunque auspicato l'adozione di regole volte a: *i)* garantire *ex ante* una piena comparabilità delle diverse opzioni, sia a monte (mantenimento del TFR o suo conferimento ad una forma di previdenza integrativa) che a valle (scelta tra le diverse forme e tra i diversi prodotti disponibili); *ii)* consentire *ex post* una effettiva portabilità delle posizioni pensionistiche; *iii)* equiparare il trattamento delle diverse forme di previdenza integrativa anche sotto il profilo della *governance*; *iv)* prevedere misure particolarmente stringenti in materia di investimenti in situazioni di conflitto di interessi.

In merito all'adozione di regole volte ad agevolare il confronto tra le diverse offerte, non appare sufficiente limitarsi a prevedere obblighi di informativa precontrattuale che, in considerazione della significativa complessità dei prodotti previdenziali, potrebbero generare un flusso di informazioni talmente ampio da non consentire al lavoratore una scelta pienamente consapevole. Occorrerebbe infatti, al contempo, adottare incisive iniziative di semplificazione: in tal senso, tutte le diverse variabili rilevanti nella scelta del lavoratore, quali costi, prestazioni, condizioni contrattuali, trattamento fiscale dovrebbero essere strutturate in modo da garantire un'immediata comparabilità tra i prodotti offerti per tutte le forme di previdenza integrativa. In assenza di questa semplificazione, potrebbe aumentare la tendenza a collocare i prodotti previdenziali più remunerativi per la rete distributiva e non quelli più adatti alle esigenze dei lavoratori.

L'effettiva portabilità della posizione previdenziale costituisce, inoltre, condizione necessaria allo sviluppo di un mercato concorrenziale nel settore della previdenza integrativa. Al riguardo, è necessario prevedere che i costi di uscita siano rigorosamente orientati ai costi amministrativi sostenuti dagli operatori, nonché l'adozione di adeguate procedure per gestire in modo semplice e rapido il trasferimento

delle posizioni individuali da una forma previdenziale all'altra. Ciò al fine di evitare costosi ritardi ed errori in una materia così complessa, che potrebbe creare ulteriore incertezza e disincentivare, dunque, la mobilità dei lavoratori all'interno del sistema della previdenza integrativa. In assenza di questi interventi, l'ampia differenziazione tra gli strumenti di previdenza integrativa, invece di costituire un'importante opportunità per il lavoratore, finirebbe per pregiudicare la sua capacità di scelta, in quanto i costi di ricerca risulterebbero eccessivamente elevati rispetto ai potenziali benefici derivanti dall'acquisto di un prodotto con caratteristiche di qualità/prezzo più rispondenti alle esigenze individuali, soprattutto in un contesto, quale quello italiano, dove è assolutamente marginale la presenza di intermediari plurimarca. Peraltro, data l'irreversibilità della scelta di conferimento del TFR presso una forma di previdenza integrativa, l'Autorità ha auspicato la previsione di regole miranti a impedire modifiche unilaterali delle condizioni di contratto a svantaggio del lavoratore.

Sotto il profilo della *governance* dei fondi pensione (aperti e negoziali) e dei piani individuali di matrice assicurativa, andrebbero, poi, adottate tutte le misure per garantire l'effettiva indipendenza ed efficacia degli organi di amministrazione e controllo. Inoltre, la disciplina dei conflitti di interesse dovrebbe essere più stringente di quella prevista per gli strumenti a prevalente finalità di investimento: al riguardo, non appaiono sufficienti disposizioni tese solo a rendere noti al sottoscrittore tutti quegli elementi necessari a valutare potenziali situazioni di conflitto di interesse ma sarebbero piuttosto essenziali misure volte a eliminare ogni possibilità di investimento in situazioni di conflitto di interesse.

Nella seconda segnalazione del settembre 2005, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore su due aspetti specifici nell'ambito delle modifiche che si intendevano introdurre allo schema di decreto legislativo sulla previdenza integrativa: la destinazione del contributo eventualmente erogato dal datore di lavoro e il funzionamento di talune misure compensative per le imprese che faranno confluire il TFR nella previdenza integrativa, segnatamente il costituendo fondo di garanzia. In merito al primo aspetto, l'Autorità ha ribadito la necessità di garantire l'effettiva possibilità di scelta del lavoratore tra forme previdenziali alternative. Nell'ultima versione del decreto, questa libertà di scelta verrebbe di fatto vanificata dall'introduzione di un vincolo di destinazione per i contributi versati dal datore di lavoro. Secondo lo schema di decreto, infatti, questo contributo potrebbe essere

trasferito nella forma pensionistica prescelta dal lavoratore solo nei limiti e secondo le condizioni stabilite dai contratti collettivi che lo hanno istituito. Secondo l'Autorità, tale impostazione rischierebbe di privilegiare le scelte emerse in sede di contrattazione collettiva e non quelle del singolo lavoratore, il quale non sarebbe più posto in condizione di scegliere l'offerta più conveniente rispetto alle proprie esigenze, in un'ottica di effettiva equiparazione tra le diverse forme previdenziali esistenti (fondi negoziali, fondi aperti, piani assicurativi individuali).

Per quanto riguarda le misure di compensazione per le imprese che perdono il TFR come fonte di autofinanziamento e in particolare il costituendo fondo di garanzia, l'Autorità ha evidenziato la necessità che tali misure siano introdotte in modo da minimizzare le distorsioni nel mercato degli impieghi; inoltre, tale modalità di finanziamento dovrebbe essere ammessa solamente in via temporanea, per il periodo di tempo necessario a consentire alle imprese di fronteggiare le difficoltà connesse con il passaggio al nuovo sistema. Al riguardo, lo schema di decreto prevedeva un accesso di fatto automatico al credito garantito da un fondo finanziato interamente dallo Stato, a condizioni predefinite con l'associazione di categoria delle banche, suscettibili di condurre a una remunerazione del servizio uniforme e non legata all'effettiva esposizione al rischio dei soggetti erogatori. Un simile meccanismo poteva introdurre ingiustificate distorsioni alla concorrenza, con effetti negativi su un mercato particolarmente delicato quale quello degli impieghi. L'Autorità ha dunque auspicato che per l'erogazione dei crediti assistiti dal fondo, i soggetti eventualmente interessati si confrontino sul mercato, anche in relazione alla definizione del tasso di interesse.

SERVIZI FINANZIARI E CREDITO

A seguito dell'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2005, n. 262, che ha trasferito all'Autorità le competenze antitrust per il settore bancario, è stata avviata un'istruttoria per presunte violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza nel contesto della fissazione delle commissioni interbancarie riguardanti alcuni servizi (ACCORDI INTERBANCARI ABI-CO.GE.BAN.). Inoltre, l'Autorità ha assunto un procedimento di inottemperanza, avviato dalla Banca d'Italia nell'ottobre 2005, nei confronti dell'associazione che gestisce il circuito Bancomat (CO.GE.BAN.-

MULTIBANCA), nonché effettuato un intervento di segnalazione sulla materia della trasparenza dei mercati finanziari (PARERE SULLE DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEL RISPARMIO E LA DISCIPLINA DEI MERCATI FINANZIARI). Infine, l'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in relazione a un'istruttoria condotta da quest'ultima in merito a uno modello di contratto di fideiussione a garanzia di operazioni bancarie (ABI: CONDIZIONI GENERALI DI CONTRATTO PER LA FIDEIUSSIONE A GARANZIA DELLE OPERAZIONI BANCARIE).

Intese

CO.GE.BAN.-MULTIBANCA

Nel febbraio 2006, a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2005, n. 262, che ha trasferito all'Autorità le competenze antitrust per il settore bancario, è stato assunto dinanzi all'Autorità il procedimento di inottemperanza, avviato dalla Banca d'Italia nell'ottobre 2005, nei confronti dell'associazione Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN.)³⁵, ai sensi dell'articolo 15, comma 2 della legge n. 287/90. L'istruttoria era stata avviata in relazione all'inottemperanza al provvedimento della Banca d'Italia del marzo 2005, con cui veniva imposto a CO.GE.BAN. la realizzazione di un sistema orientato ai principi del "multibanca" nel circuito Pagobancomat.

Il sistema multibanca è una modalità di funzionamento del circuito che consentirebbe all'esercente di utilizzare un unico terminale POS (*point of sale*) per instradare le transazioni effettuate con la carta Pagobancomat verso una pluralità di banche, invece che a un'unica banca di riferimento. La possibilità per gli esercenti di avvalersi di un sistema multibanca potrebbe consentire lo sviluppo di meccanismi competitivi, con effetti positivi sia sui prezzi che sulla qualità dei servizi offerti dalle

³⁵ CO.GE.BAN. è un'associazione di imprese costituita nel 1995, su iniziativa dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), alla quale aderiscono le banche e le società capogruppo di gruppi bancari associati all'ABI. Scopo dell'associazione è quello di sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (*Point of sale*). Dal 2001, CO.GE.BAN. beneficia di una licenza esclusiva d'uso del marchio Bancomat, concessa dall'ABI, anche con riferimento al servizio di prelievo presso gli sportelli automatici (ATM).

banche convenzionatrici agli esercenti, soprattutto agli operatori della grande distribuzione. In particolare, nel caso di transazioni che vedono la medesima banca svolgere sia la funzione di emissione che quella di convenzionamento, la commissione interbancaria non sarebbe dovuta, per cui gli esercenti potrebbero ottenere dalla banca convenzionata un abbattimento delle commissioni. Tale risultato potrebbe essere conseguito permettendo agli esercenti di operare attraverso più banche convenzionate, in modo da indirizzare il maggior numero possibile di transazioni direttamente alle banche che emettono le carte usate dai propri clienti. Al 31 marzo 2006, l'istruttoria è in corso.

ACCORDI INTERBANCARI ABI-CO.GE.BAN.

Nel marzo 2006, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, in relazione agli accordi interbancari, predisposti dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) riguardanti i servizi di incasso di crediti RiBa (Ricevuta Bancaria Elettronica) e RID (Rapporti Interbancari Diretti), nonché agli accordi predisposti dall'associazione Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN) relativi al servizio di prelievo in contante con la carta Bancomat presso gli sportelli automatici convenzionati. Tali accordi e, in particolare, le commissioni interbancarie riguardanti tali servizi sono state già valutate in passato dalla Banca d'Italia che, nel luglio 2002, aveva concesso un'autorizzazione in deroga, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, fino al luglio 2005.

Le commissioni interbancarie in questione rappresentano prezzi intermedi corrisposti tra banche e svolgono la funzione di ripartire i ricavi per le prestazioni tra queste effettuate in relazione alla fornitura congiunta di servizi. Tali commissioni sono fissate in modo centralizzato e in misura uniforme per tutte le banche e si configurano quindi come intese di prezzo per servizi, prestati a livello interbancario, che hanno una rilevante diffusione presso la clientela e attengono a una componente di costo e ricavo importante per il sistema bancario. L'istruttoria è volta a verificare se le commissioni interbancarie relative ai servizi RiBa, RID e Bancomat configurino un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 Trattato CE. Al 31 marzo 2006, l'istruttoria è in corso.

*Attività di segnalazione**PARERE SULLE DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEL RISPARMIO E LA DISCIPLINA DEI MERCATI FINANZIARI*

Nell'aprile 2005, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento alcune osservazioni sul disegno di legge recante interventi per la tutela del risparmio, con specifico riferimento a due distinti profili: le disposizioni riguardanti la ripartizione di competenze tra Autorità e Banca d'Italia; le norme relative alla trasparenza dei mercati finanziari.

In merito al primo profilo, l'Autorità ha osservato che, anche alla luce dell'evoluzione dei mercati finanziari, risultava sempre più difficile individuare univocamente i rispettivi ambiti di intervento tra le due Istituzioni, con il rischio, sia pure solo potenziale, di possibili delibere contrastanti sulla medesima materia. L'Autorità ha, dunque, auspicato l'adozione di un modello di "vigilanza funzionale", secondo cui la competenza spetta all'Autorità, anche ove siano coinvolti istituti di credito, quando l'operazione di concentrazione o l'intesa abbia effetti su mercati non bancari, in ciò distinguendosi dal modello della competenza "per soggetti", che viceversa attribuisce la competenza esclusiva all'autorità di vigilanza nell'applicazione delle norme antitrust ove i soggetti abbiano la natura di aziende o istituti di credito e indipendentemente dalla presenza di altri operatori economici di diversa natura.

Con riferimento alle disposizioni volte a promuovere una maggiore trasparenza nell'offerta dei servizi finanziari, l'Autorità ne ha sottolineato l'importanza in ragione della complessità di tali servizi e della natura, entro certi limiti, fiduciaria che li caratterizza. Particolarmente in tale settore, infatti, la scarsa trasparenza si traduce nell'impossibilità da parte del consumatore di scegliere consapevolmente tra le offerte sul mercato, nonché di monitorare nel corso del rapporto la effettiva qualità del servizio offerto.

L'Autorità ha, poi, posto in evidenza che la trasparenza dei mercati finanziari, per dispiegare positivamente i suoi effetti, deve poggiare su un'informazione completa e al contempo chiara. Tale informativa deve avere a oggetto le fondamentali variabili che

guidano l'investitore nella scelta dei servizi finanziari, ovvero il rischio, il rendimento e il costo del prodotto e/o servizio. Inoltre, tanto più queste caratteristiche sono agevolmente confrontabili tra servizi offerti da soggetti anche di natura diversa (ad esempio tra banche, imprese di assicurazioni e società di gestione del risparmio), nei limiti in cui tra questi servizi vi sia un certo grado di sostituibilità per i consumatori, tanto maggiore risulta la pressione competitiva tra le imprese offerenti. Peraltro, la trasparenza deve essere effettiva sia nel momento in cui il consumatore effettua la scelta di investimento, sia in corso di svolgimento del rapporto. Solo se la trasparenza è effettiva anche in questa seconda fase, il consumatore può dimostrare la sua eventuale insoddisfazione nei confronti dell'intermediario e innescare nuovi processi di ricerca. L'Autorità ha, dunque, auspicato l'introduzione di una specifica disposizione volta a stabilire in termini generali che:

- l'informativa resa disponibile al pubblico, il contratto e l'informativa rilasciata alla clientela in corso di contratto devono essere chiari, tempestivi e completi. In essi, devono risultare in evidenza le condizioni economiche, i profili di rischio e le prospettive di rendimento;
- nei limiti delle specificità di ciascun servizio, la documentazione deve essere redatta con criteri omogenei con riferimento ai servizi di investimento, servizi accessori, servizi di gestione collettiva di risparmio, servizi di intermediazione finanziaria, fondi pensione, servizi bancari e servizi assicurativi;
- in corso di contratto, l'investitore deve essere messo nelle condizioni di verificare agevolmente l'andamento dell'investimento effettuato, anche attraverso un'informativa adeguata;
- l'informativa rilasciata in corso di contratto dovrebbe essere anche funzionale a consentire il tempestivo esercizio della facoltà di recesso.

L'Autorità ha, inoltre, richiamato l'attenzione sulla necessità di un approccio normativo uniforme per i diversi prodotti finanziari fino a oggi oggetto di una disciplina frammentata, quali i prodotti finanziari emessi dagli organismi di investimento collettivo, i prodotti assicurativi, le gestioni individuali patrimoniali e i prodotti finanziari emessi da banche. Le differenze normative riscontrabili si riflettono negativamente sulle dinamiche concorrenziali dei mercati finanziari. Infatti, tali prodotti, che in parte potrebbero essere considerati dai risparmiatori come possibili

alternative di investimento, risultano, anche in ragione delle differenze regolamentari che li caratterizzano, appartenere a mercati diversi, seppur contigui. Le imprese offerenti tali diverse tipologie di prodotti eserciterebbero le une sulle altre una maggiore pressione concorrenziale reciproca, a beneficio dei consumatori, se si affievolisse la segmentazione regolamentare oggi esistente. La rimozione di tali differenze regolamentari avrebbe potuto favorire un incremento della pressione competitiva reciproca, consentendo al consumatore di meglio confrontare prodotti simili e quindi scegliere con maggiore facilità il prodotto più adatto alle sue esigenze.

In relazione all'esercizio da parte degli intermediari finanziari di attività potenzialmente in conflitto di interessi, l'Autorità ha auspicato che, a livello regolamentare, sia prevista una specifica disciplina volta ad assicurare che:

- l'investitore sia adeguatamente informato sulle situazioni di conflitto di interessi in cui versa l'intermediario, anche tenendo conto delle altre società del gruppo cui appartiene;
- l'informativa sia il presupposto per una consapevole accettazione da parte dell'investitore della prestazione di servizi in conflitto di interessi: dunque, essa dovrebbe essere adeguata rispetto a eventuali modifiche, nonché consentire all'investitore di valutare eventuali riflessi della situazione in conflitto sull'entità dei costi sostenuti e/o sulla qualità dei servizi offerti;
- qualora il contratto prevedesse una delega a effettuare operazioni in conflitto di interessi, l'informativa dovrebbe essere rinnovata nel tempo.

Infine, un'adeguata informativa dovrebbe essere accompagnata dalla possibilità di cambiare operatore o di rifiutare in tutto o in parte la prestazione di servizi in conflitto di interessi. Pertanto, l'Autorità ha suggerito l'introduzione di una specifica disposizione in base alla quale, nei limiti delle specificità di ciascun servizio, il cliente sia effettivamente messo nelle condizioni di revocare eventuali autorizzazioni rilasciate all'intermediario ad agire in conflitto di interessi con riferimento a tutte o ad alcune situazioni.

*Pareri**ABI: CONDIZIONI GENERALI DI CONTRATTO PER LA FIDEIUSSIONE A GARANZIA DELLE OPERAZIONI BANCARIE*

Nell'aprile 2005, l'Autorità ha rilasciato un parere alla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 20, comma 3 della legge n. 287/90, avente ad oggetto lo schema contrattuale uniforme predisposto dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e da alcune associazioni di consumatori, denominato "*Fideiussione a garanzia delle operazioni bancarie (fideiussione omnibus)*". Tale modello contrattuale, la cui adozione da parte delle banche aderenti all'ABI non è obbligatoria né vincolante, conteneva la definizione dei diritti e degli obblighi della banca creditrice e del soggetto che presta garanzia (fideiussore), a beneficio di qualunque obbligazione, presente o futura, per un importo massimo determinato, assunta dal debitore della banca. L'istruttoria condotta dalla Banca d'Italia si è incentrata, in particolare, sulle clausole dello schema che configuravano, in capo al fideiussore e a favore della banca, obblighi non previsti nella disciplina codicistica della fideiussione. Al riguardo, la Banca d'Italia ha ritenuto che la disciplina derogatoria contenuta nello schema negoziale predisposto dall'ABI assumeva rilievo per il potenziale effetto di standardizzazione dell'offerta insito nella deliberazione di un'associazione di imprese, laddove, determinando oneri aggiuntivi a carico del fideiussore, appariva idonea a favorire la diffusione uniforme sul territorio nazionale di clausole che potevano non contemperare in modo equilibrato gli interessi delle parti.

Nel parere, l'Autorità ha osservato che lo schema contrattuale definito dall'ABI risultava nel suo complesso idoneo ad aggravare la posizione del fideiussore rispetto a quella del debitore principale. Più specificamente, esso conteneva alcune clausole che introducevano in capo al fideiussore obblighi di garanzia ulteriori rispetto a quelli nascenti dal rapporto creditizio principale e peggiorativi rispetto alla disciplina codicistica, gravando la posizione del fideiussore e rafforzando al contempo quella della banca (clausola di reviviscenza e sopravvivenza della fideiussione; di preventiva rinuncia al termine di cui all'articolo 1957 del Codice civile; di pagamento "a prima richiesta"; estensione massima della garanzia a copertura anche di oneri, interessi, accessori, spese, senza fare salva la possibilità di patto contrario, invece contemplata

dall'articolo 1942 del Codice civile). In particolare, in conseguenza dell'apposizione di tali clausole, il fideiussore sarebbe stato esposto alle azioni della banca per un tempo di gran lunga superiore rispetto a quello previsto dalla disciplina codicistica; avrebbe, inoltre, dovuto soddisfare comunque la pretesa della banca, senza potersi avvalere delle eccezioni a essa opponibili dal debitore principale.

Considerando che la disciplina della fideiussione contribuisce a definire il grado di difficoltà di ottenimento della garanzia, l'Autorità ha posto in evidenza che lo schema in esame interveniva su profili tutt'altro che secondari delle condizioni di accesso al credito. In altri termini, dettando regole uniformi in materia di "*fideiussione omnibus*", l'ABI è intervenuta su aspetti importanti del rapporto banca-cliente, sostituendosi all'autonomia contrattuale delle parti. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che lo schema contrattuale in questione producesse un effetto di standardizzazione delle condizioni commerciali che le banche applicano alla clientela, stabilendo regole che, per il loro dettaglio, erano suscettibili di impedire quell'efficace forma di concorrenza rappresentata dalla differenziazione dell'offerta.

Nel provvedimento conclusivo del maggio 2005, la Banca d'Italia ha condiviso le valutazioni espresse dall'Autorità e ha affermato la portata restrittiva delle clausole di reviviscenza e sopravvivenza della fideiussione e di preventiva rinuncia al termine di cui all'articolo 1957 del Codice civile, contenute nello schema contrattuale predisposto dall'ABI. Quanto invece alla clausola "a prima richiesta", la Banca d'Italia ha osservato che essa è particolarmente importante ai fini di un'adeguata protezione delle esigenze connesse al credito bancario, poiché permette alla banca di recuperare immediatamente il proprio credito senza dover escutere in precedenza il debitore principale, né dimostrare il verificarsi di alcuna specifica condizione; al contempo, essa consente al fideiussore di far valere i suoi diritti in un momento successivo, al fine di ottenere la restituzione di quanto eventualmente indebitamente versato alla banca, che, in quanto soggetto certamente solvibile, assicura al garante una ragionevole certezza della restituzione. Per tale ragione, la Banca d'Italia ha escluso la restrittività di tale clausola.

ATTIVITÀ PROFESSIONALI, IMPRENDITORIALI, RICREATIVE E SPORTIVE

ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Inottemperanze

INOTTEMPERANZE ALL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE PREVENTIVA DI OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE NEL SETTORE SANITARIO

Tra il gennaio e il febbraio 2006, l'Autorità ha avviato nove procedimenti istruttori nei confronti di Casaverde Spa, Holding Sanità e Servizi Spa, Redancia Srl e Rehab Spa, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Le quattro società acquirenti sono attive nel settore sanitario, della riabilitazione e dell'assistenza psichiatrica e appartengono al gruppo CIR-Compagnie Industriali Riunite Spa, operante, oltre che nel settore sanitario, in vari settori industriali, tra i quali quello dell'energia elettrica e del gas naturale, dei mezzi di comunicazione e dei componenti per autoveicoli. Le società acquisite (Residence Ducale Srl, L'Orchidea Srl, Icos Scarl, La Margherita Srl, Villa Margherita Srl, Redancia Srl, Cima Srl, Centro Studi Risorse Srl, Medicom Srl), sono attive in vari mercati afferenti al più ampio settore delle prestazioni sanitarie. Al 31 marzo 2006, le nove istruttorie sono in corso.

Attività di segnalazione

ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA IN MATERIA DI LIBERE PROFESSIONI

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha esercitato in più occasioni i propri poteri di segnalazione e consultivi in materia di Ordini professionali, richiamando l'attenzione del legislatore sui benefici di una maggiore liberalizzazione del settore.

In particolare, l'Autorità è intervenuta, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, formulando alcune osservazioni nel corso dell'*iter* legislativo dei seguenti provvedimenti: il disegno di legge sull'istituzione dell'albo degli informatori scientifici del farmaco (PARERE SULLA NUOVA REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE SCIENTIFICA FARMACEUTICA E ISTITUZIONE DELL'ALBO DEGLI INFORMATORI SCIENTIFICI DEL FARMACO); l'emanando decreto legislativo sull'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (PARERE SULL'ISTITUZIONE DELL'ALBO UNICO DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI); le disposizioni relative alle professioni del progetto del cosiddetto decreto competitività (PARERE SULLE DISPOSIZIONI URGENTI NELL'AMBITO DEL PIANO DI AZIONE PER LO SVILUPPO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE); lo schema di decreto legislativo avente ad oggetto la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni (PARERE SULLA RICOGNIZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI IN MATERIA DI PROFESSIONI); i disegni di legge recanti modifiche alla normativa in materia di condominio (PARERE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI CONDOMINIO); lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica contenente la disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato per un considerevole numero di professioni (PARERE SULLO SCHEMA DI DPR RECANTE "DISCIPLINA DEI REQUISITI PER L'AMMISSIONE ALL'ESAME DI STATO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 18, DELLA LEGGE 14 GENNAIO 1999, N. 4"). Infine, nel novembre 2005, l'Autorità ha trasmesso al Parlamento e al Governo una Relazione sull'attività svolta nel biennio 2004/2005 in materia di servizi professionali.

Nell'aprile 2005, l'Autorità ha trasmesso un parere al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in relazione a possibili distorsioni della concorrenza derivanti dal disegno di legge recante la *"Nuova regolamentazione delle attività di informazione scientifica farmaceutica e istituzione dell'albo degli informatori scientifici del farmaco"*. Il disegno di legge prevedeva l'istituzione di un apposito albo professionale degli informatori scientifici del farmaco, nonché la previsione del superamento di uno specifico esame di Stato per l'iscrizione a tale albo.

L'Autorità ha ribadito quanto già affermato in una precedente segnalazione, ponendo in evidenza gli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'introduzione di un'ingiustificata barriera all'accesso al mercato dei servizi resi dagli informatori scientifici del farmaco. A giudizio dell'Autorità, l'istituzione di nuovi Ordini

professionali è, infatti, giustificata solo se soddisfa esigenze di carattere generale e risulta necessaria per risolvere significative imperfezioni dei mercati (asimmetrie informative e esternalità), altrimenti suscettibili di produrre risultati iniqui e inefficienti. L'attività in questione non rientra in quest'eccezione, considerato che le imprese farmaceutiche che si avvalgano dei servizi degli informatori scientifici del farmaco e i medici cui i servizi sono forniti sono entrambi interlocutori qualificati che non necessitano di tutela particolare.

L'Autorità ha ritenuto ingiustificata anche la previsione del superamento di un esame di Stato per l'iscrizione all'albo degli informatori scientifici del farmaco, considerando che in Italia già esistono specifiche normative volte ad assicurare adeguate conoscenze tecniche da parte di queste figure professionali, e più in generale il corretto svolgimento dell'attività in questione. Peraltro, l'accertamento dei requisiti per svolgere l'attività di informatore scientifico del farmaco viene effettuato dalle stesse imprese farmaceutiche, che dispongono sia dei mezzi, sia dell'interesse per verificare l'effettiva sussistenza di tali requisiti.

Infine, poiché l'albo degli informatori scientifici del farmaco non trova riscontro in altri Stati membri dell'Unione europea, l'Autorità ha rilevato come la disciplina normativa in esame si traducesse in un'evidente disparità di trattamento, creando motivo di contrasto con i principi comunitari della libera circolazione e determinando, quindi, un'ingiustificata restrizione nell'accesso al mercato dei relativi servizi professionali.

Sempre nel mese di aprile 2005, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso un parere ai Presidenti del Senato e della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in merito ai possibili effetti distorsivi della concorrenza derivanti dall'adozione di un decreto legislativo governativo relativo all'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Dopo aver rilevato che la prevista costituzione di un albo unico per commercialisti e ragionieri risponde a condivisibili esigenze di razionalizzazione del quadro normativo delle due professioni, l'Autorità ha tuttavia posto in evidenza le ingiustificate distorsioni della concorrenza che deriverebbero dall'attribuzione di eventuali riserve di competenza esclusiva in capo a commercialisti ed esperti contabili. La previsione di riserve in via esclusiva di specifiche competenze trova, infatti,

giustificazione unicamente con riferimento a professioni il cui esercizio è strettamente connesso alla tutela di pubblici interessi costituzionalmente garantiti e solo nella misura in cui esse risultino strettamente necessarie a garantire uno *standard* minimo della prestazione. Queste condizioni non hanno riscontro nel caso delle professioni di dottore commercialista e di esperto contabile. Pertanto, l'attribuzione di riserve si tradurrebbe nel conferimento di ingiustificati vantaggi a favore degli iscritti all'albo, precludendo, a svantaggio degli utenti, l'esercizio di determinate attività da parte di soggetti diversi da tali professionisti che già erogano servizi in concorrenza con questi ultimi. L'Autorità ha, dunque, auspicato che in sede di istituzione dell'albo unico dei dottori commercialisti e degli esperti contabili non vengano introdotte previsioni intese a riservare in esclusiva specifiche competenze a queste due categorie di professionisti.

L'Autorità ha, altresì, attivato i propri poteri di segnalazione con riguardo al disegno di legge contenente *“Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”*, con specifico riferimento alle previsioni concernenti le professioni e relative, in particolare, ai seguenti aspetti: la composizione delle commissioni per l'esame di accesso alle professioni; il riordino degli albi professionali; la fissazione delle tariffe professionali; i divieti in materia di pubblicità; l'esercizio in forma societaria delle professioni regolamentate.

In relazione alla composizione delle commissioni esaminatrici, l'Autorità ha sottolineato la necessità di limitare la presenza di rappresentanti degli Ordini al fine di salvaguardare il principio di imparzialità nelle procedure di accesso all'esercizio dell'attività professionale. Al riguardo, il numero di coloro che possono accedere a una determinata professione non dovrebbe essere deciso da professionisti concorrenti: il carattere tecnico della fase di accertamento dei requisiti da parte del candidato dovrebbe, infatti, essere salvaguardato da ogni rischio di deviazioni verso interessi di parte o comunque diversi da quelli propri dell'esame di abilitazione professionale.

In merito al riordino degli albi nei quali ricomprendere alcune delle professioni non regolamentate, l'Autorità ha osservato che il ricondurre determinate professioni, allo stato svolte in regime di libero mercato, sotto l'egida di Ordini professionali, determinerebbe una significativa restrizione della concorrenza attraverso una limitazione all'entrata di nuovi operatori e la creazione di riserve di attività. I regimi di esclusiva dovrebbero, invece, essere limitati soltanto a quelle attività il cui esercizio è congiuntamente caratterizzato dal riferimento a interessi costituzionalmente protetti,