

l'effetto di considerare anche quei periodici di approfondimento che sembrano contribuire in modo deciso all'obiettivo di una informazione pluralistica. Inoltre, risulta controverso se e come considerare la tiratura dei quotidiani gratuiti ai fini del superamento delle soglie dimensionali previste dalla legge.

In un'ottica strettamente *antitrust*, i limiti alla crescita esterna esercitano un vincolo alla ricerca dell'efficienza da parte delle imprese, in modo particolare nei settori che si caratterizzano per la presenza di rilevanti economie di scala e per il ruolo decisivo della differenziazione di prodotto. In realtà, la scelta operata dal legislatore nazionale sembra tener conto delle peculiarità che distinguono il settore in esame che, peraltro, in tutto il mondo è in fase di restrizione a causa della progressiva riduzione di domanda di prodotti editoriali stampati, provocata dal crescente diffondersi dei nuovi strumenti di comunicazione digitale (Internet in particolare). Nel mercato italiano, tale situazione si traduce, da una parte, in una stagnazione del numero delle copie vendute che, in un quadro di staticità dei ricavi, non favorisce l'ingresso di nuovi operatori, dall'altra, in fenomeni di razionalizzazione attraverso concentrazioni che tendono a polarizzare la platea degli operatori. In tale particolare contesto possono giustificarsi interventi che raggiungano obiettivi di pluralismo non soltanto con strumenti a tutela della varietà editoriale, ma anche con mezzi che incidono sulla dinamica di mercato quali limiti alla crescita esterna dell'impresa.

Infine, l'Autorità ha svolto talune considerazioni in ordine al mutato contesto di settore, ritenendo che la riflessione sul tema del pluralismo debba tenere conto della specifica realtà del mercato e del contributo offerto dai quotidiani alla diffusione dell'informazione.

Il mercato dell'informazione nel suo insieme ha conosciuto, negli ultimi decenni, un duplice indirizzo: la crescita del grado di concentrazione e la tendenza alla multimedialità, come interrelazione fra una molteplicità di mezzi e forme di comunicazione. Come conseguenza, sono stati introdotti limiti di proprietà calcolati in relazione all'intero mercato dei mezzi di comunicazione.

Se dunque il dibattito sul grado di concentrazione raggiunto nei diversi mercati si basava finora sul presupposto che i diversi mezzi di comunicazione dovessero essere considerati separati, l'ammontare di informazione a disposizione di consumatori e imprese è oggi notevolmente aumentato rispetto al 1987, anno di elaborazione dei limiti

alle concentrazioni per l'editoria quotidiana. Le novità più significative corrispondono, in particolare, alla diffusione di Internet e all'affermazione dei quotidiani gratuiti, i quali determinano un ampliamento delle possibilità di accesso all'informazione. Nel più ampio comparto delle telecomunicazioni, meritano inoltre di essere ricordati anche il progressivo sviluppo della televisione satellitare, la digitalizzazione delle frequenze radio e la trasmissione di contenuti anche squisitamente informativi tramite telefono cellulare, veicoli di comunicazione che si affiancano alla televisione generalista. In considerazione di tutto ciò, l'Autorità ha sostenuto l'opportunità di promuovere la sussistenza di condizioni che assicurino un ampio ventaglio di fonti di informazione e approfondimento a disposizione dei consumatori e, quindi, di ridurre gli ostacoli all'ingresso di nuovi editori.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Attività di segnalazione

INTRODUZIONE DI MODIFICHE ALL'ARTICOLO 150, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 7 SETTEMBRE 2005, N. 209, CODICE DELLE ASSICURAZIONI PRIVATE

Nel maggio 2007, l'Autorità ha inviato al Parlamento una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, contenente alcune osservazioni in merito a un emendamento, approvato nel maggio 2007 dalla Commissione attività produttive della Camera dei Deputati al disegno di legge n. 2272-bis, "*Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale*". L'emendamento prevedeva l'introduzione di alcune modifiche all'articolo 150, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 "Codice delle Assicurazioni Private", che disciplina il sistema di risarcimento diretto. In particolare, esso prevedeva che alla lettera d) fossero aggiunte le parole "*ivi comprese le*

spese sostenute dal danneggiato per assistenza legale o consulenza professionale” e che fosse inserita una lettera e-bis secondo cui “la definizione dei rapporti con le imprese di autoriparazione abilitate ai sensi di legge secondo parità di condizioni di concorrenza, precludendo ogni forma di determinazione, anche indiretta, di tariffe massime o di sconti e ferma restando la libertà di scelta, da parte del danneggiato, di imprese di autoriparazione abilitate di propria fiducia”.

L’Autorità ha ritenuto che tali misure avrebbero potuto modificare sensibilmente il funzionamento del meccanismo di risarcimento diretto, recentemente entrato in vigore, riducendone gli effetti benefici attesi per i consumatori sia sul piano della maggiore concorrenza tra imprese che su quello della riduzione del costo del contenzioso. Più specificamente, affinché il consumatore possa avvalersi delle possibilità offerte dal sistema di risarcimento diretto, in termini di minori premi versati e di maggiore qualità del servizio liquidativo, è necessario che le compagnie di assicurazione possano fare affidamento su imprese di autoriparazione controllate o convenzionate. Tale possibilità, tuttavia, poteva venir meno con l’introduzione della lettera e-bis nel primo comma dell’articolo 150. Questo infatti avrebbe limitato la possibilità di convenzionare le carrozzerie (le imprese di assicurazione devono accettare i servizi di ogni autoriparatore e non possono determinare prezzi massimi) e non avrebbe permesso la sottoscrizione di contratti tra imprese e consumatori nei quali l’assicurato, in cambio di uno sconto sul premio di polizza, rinunciava alla scelta del carrozziere di propria fiducia.

Per quanto concerne invece la riduzione delle spese di contenzioso, il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, “*Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale*”, ha limitato al caso in cui la somma proposta dalle imprese di assicurazione sia accettata dall’assicurato la situazione in cui gli importi per la consulenza o assistenza professionale non sono dovuti. L’Autorità ha ritenuto che il riconoscimento di tali importi, che l’emendamento avrebbe introdotto con la modifica della lettera d), suscettibile di beneficiare alcune figure di professionisti, introducendo tuttavia oneri aggiuntivi per le imprese assicurative, senza che da ciò discendesse alcun beneficio per i consumatori; su di essi, anzi, sarebbe ricaduto in ultima istanza l’aumento dei costi dell’RC auto.

CONSORZIO DI RIASSICURAZIONE DI POLIZZE AGRICOLE PRESSO L'ISMEA

Nel giugno 2007, l'Autorità nell'esercizio dei propri poteri consultivi ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Ministro delle politiche agricole, ambientali e forestali, a seguito della relativa richiesta, una serie di considerazioni riguardanti la costituzione e il funzionamento del Consorzio italiano di coriassicurazione contro le calamità naturali in agricoltura presso l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA).

L'Autorità ha in primo luogo ricordato che la valutazione della liceità di un consorzio di coriassicurazione sotto il profilo antitrust va condotta avendo a riferimento i principi contenuti nel regolamento (CE) n. 358/2003 della Commissione del 27 febbraio 2003. In particolare, l'articolo 1, lett. e), di tale regolamento esenta la costituzione e il funzionamento dei consorzi "per la copertura in comune di una specifica categoria di rischi mediante la coassicurazione o la coriassicurazione", purché siano rispettate le condizioni specificate nei considerando 18-23 e nel capo IV del regolamento medesimo, con riferimento tanto alla costituzione quanto alle modalità di funzionamento dei consorzi. Il regolamento, nel ponderare i possibili benefici per i consumatori e il mercato derivanti dalla riassicurazione in comune di determinati rischi con i rischi di coordinamento orizzontale tra le imprese, prevede una soglia del 25% per la raccolta dei premi nel mercato rilevante realizzata per i prodotti sottoscritti nell'ambito del consorzio dai propri membri. Secondo quanto comunicato dal Ministero, il consorzio intendeva specializzarsi principalmente nell'offerta di polizze multi-rischio, per le quali l'offerta di riassicurazione è limitata; tali polizze rappresentavano meno del 4% del mercato dell'assicurazione agricola agevolata. Conseguentemente, l'Autorità ha ritenuto che il costituendo consorzio appariva rispettoso del requisito indicato dal regolamento di esenzione relativamente alla raccolta premi nel mercato interessato.

Il regolamento precisa, inoltre, che oltre al requisito relativo al fatturato, è necessario che il consorzio di riassicurazione sia nell'oggetto che nei successivi comportamenti dei consorziati, adotti misure volte a minimizzare le possibili restrizioni della concorrenza tra i propri membri, conformandosi ai principi indicati all'articolo 8 del Regolamento comunitario. Tra questi rilevano in particolare quelli relativi al diritto di recesso dei soci, alla possibilità dei consorziati di decidere se cedere, totalmente o in parte, i rischi del tipo coperto dal consorzio, al divieto di ripartire i mercati tra i

consorziate o di stabilire congiuntamente i premi commerciali. L'Autorità ha ritenuto che le norme contenute nello statuto e nel regolamento del Consorzio fossero coerenti con detti principi e pertanto l'attività del consorzio appariva ricadere tra le fattispecie meritevoli di esenzione.

ASSICURAZIONE PER LA RESPONSABILITÀ CIVILE AUTO (RC AUTO)

Nel novembre 2007, l'Autorità ha inviato al Parlamento, al Governo, al Ministro dello sviluppo economico e all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, contenente alcune osservazioni in ordine alle distorsioni della concorrenza che possono derivare dalla regolamentazione primaria e secondaria in materia di trasparenza dei contratti assicurativi nel mercato della responsabilità civile auto.

L'Autorità ha in primo luogo osservato che la difficoltà di confrontare l'offerta contrattuale di imprese concorrenti, in un contesto distributivo caratterizzato dalla netta prevalenza di agenti spesso monomarca e dall'assenza di fatto di consulenti e distributori indipendenti, rappresenta una delle cause della bassa mobilità della domanda. Data l'obbligatorietà della polizza, inoltre, la ridotta mobilità della domanda conferisce alle singole imprese un notevole potere di mercato, che può essere sfruttato mediante l'imposizione di prezzi elevati o altre condizioni contrattuali particolarmente gravose per i consumatori.

L'esame condotto dall'Autorità ha permesso di accertare la tendenza da parte delle imprese del settore a presentare ai propri clienti note informative di difficile comprensione e raffronto, incentrate quasi esclusivamente su aspetti del contratto RC auto comuni all'intero mercato, e senza alcun riferimento agli elementi, oggetto di autonoma determinazione da parte delle singole imprese, su cui dovrebbe esplicarsi il gioco concorrenziale. La funzione di indirizzo per il consumatore non è parsa garantita neppure dal documento relativo alle condizioni di contratto, recante condizioni contrattuali non facilmente leggibili, comprensibili, né tanto meno esaurienti. L'Autorità ha inoltre considerato che la confusione del consumatore fosse ulteriormente aggravata per quanto riguarda il meccanismo *bonus-malus* dall'obbligo, imposto dall'ISVAP, di indicare le regole di corrispondenza tra ogni classe di merito interna all'impresa e la "classe di conversione universale", obbligo giustificato dalla necessità

di consentire la comparabilità tra le classi di merito previste dalle singole imprese ma che nei fatti ha determinato un ulteriore appesantimento delle condizioni contrattuali. Un ulteriore elemento di svantaggio del consumatore nei confronti delle imprese di assicurazione è rappresentato dalla mancanza di informazioni adeguate su elementi chiave del contratto, quali il nuovo premio praticato dall'impresa, le eventuali variazioni delle condizioni contrattuali e gli effetti sul premio futuro derivanti dall'applicazione del sistema *bonus-malus*, i quali dovrebbero orientare la scelta del contraente e la cui assenza appare particolarmente grave nei contratti a rinnovo tacito.

Le analisi condotte dall'Autorità hanno rilevato inoltre, accanto a comportamenti deliberati delle imprese volti a ridurre l'effettiva trasparenza informativa, anche la contestuale esistenza di problematiche di tipo normativo che favoriscono tali comportamenti riducendo la possibilità di acquisire un insieme chiaro e trasparente di informazioni. In quest'ottica, l'Autorità ha ritenuto essenziale l'adozione di un approccio volto, piuttosto che a fornire il massimo numero di informazioni al consumatore, a realizzare un significativo processo di semplificazione. In tal senso, l'Autorità ha auspicato una revisione della normativa sulla trasparenza, volta a ridurre lo squilibrio tra controparti, mediante l'introduzione di strumenti atti a consentire una più efficace tutela del consumatore.

Tale processo di semplificazione può essere realizzato solo intervenendo in via regolamentare e prevedendo sanzioni significative a carico delle imprese che non rispettano in modo sostanziale gli obblighi di trasparenza. Infatti, in considerazione della scarsa mobilità della domanda generata dall'opacità del mercato, il costo privato dell'attività di semplificazione attuata da una singola impresa è superiore ai benefici che essa potrebbe trarne in termini di maggiori vendite. L'Autorità ha giudicato le recenti iniziative regolamentari dell'ISVAP non del tutto adeguate in quanto, nonostante lo sforzo di razionalizzazione nell'indicazione delle informazioni da fornire agli assicurati, sono parse ancora poco orientate a guidare il consumatore nel processo di scelta dell'offerta delle diverse imprese di assicurazione.

L'Autorità ha ritenuto che la documentazione relativa alla polizza RC auto potrebbe utilmente essere strutturata in modo da separare gli aspetti comuni al mercato da quelli rispetto ai quali le imprese possono realmente differenziarsi, prevedendo per i primi un documento comune a tutte le imprese e per i secondi uno standard comune, adottato dalle singole imprese e redatto in modo sintetico e chiaro in modo da

consentire un confronto immediato sulle variabili rilevanti. Seguendo tale impostazione si potrebbero semplificare sensibilmente sia le condizioni di contratto che la nota informativa, la quale, in presenza di un documento unico relativo al contenuto standard del contratto, potrebbe limitarsi a riportare in modo sintetico le principali informazioni sugli elementi di differenziazione dell'offerta, eventualmente rinviando in maniera puntuale alle condizioni di contratto. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che, al fine di perseguire la massima trasparenza, le condizioni di contratto non dovrebbero più contenere rinvii a norme non riportate chiaramente nel contratto, nonché a clausole che modificano o integrano altre clausole contenute nel contratto stesso.

Aderendo alla proposta dell' ISVAP in riferimento all'abolizione dell'istituto del tacito rinnovo, l'Autorità ha infine segnalato, a proposito del rinnovo del contratto, che dovrebbe essere abolita la facoltà riconosciuta alle imprese di comunicare al cliente il nuovo premio di polizza presso il punto vendita, in quanto ciò determina un onere per il consumatore e un'ingiustificata compressione dei tempi disponibili per scegliere se rinnovare il contratto o cercare una nuova offerta.

REGOLAMENTO ISVAP IN MATERIA DI PUBBLICITÀ DEGLI SCONTI E REGIME DELLA FLESSIBILITÀ TARIFFARIA

Nel novembre 2007, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 ha trasmesso al Presidente dell'ISVAP alcune osservazioni in merito all'emanando regolamento ISVAP in materia di "pubblicità degli sconti e regime della flessibilità tariffaria". In particolare, l'articolo 8 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 233, convertito in legge con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 ha introdotto i commi 2-bis e 2-ter all'articolo 131 del decreto legislativo 7 settembre 2005, *Codice delle Assicurazioni Private*, in materia di pubblicità delle tariffe. Il medesimo articolo, nel prevedere la possibilità di plurimandato nei rapporti di agenzia, ha stabilito il divieto per le imprese di assicurazione di imporre prezzi minimi e sconti massimi per l'offerta ai consumatori di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto. In proposito, l'ISVAP ha segnalato all'Autorità le difficoltà incontrate nell'emanare il regolamento attuativo, potendosi intendere il citato disposto sia nel senso che per le imprese non è più possibile riconoscere la flessibilità tariffaria sistematica, del tipo di quella oggi regolamentata

dalla circolare ISVAP 25 marzo 2003, n. 502, sia nel senso che esse sono obbligate a riconoscere la piena “discrezionalità dell’intermediario”, pur nei limiti di un “monte sconti” complessivo.

L’Autorità in primo luogo ha evidenziato che la possibilità di riconoscere sconti (occulti) al cliente finale viene considerata un elemento pro-competitivo. Nel mercato assicurativo, peraltro, esiste già un’elevata trasparenza dal lato dell’offerta ed eliminare anche un elemento residuo di incertezza potrebbe ridurre ulteriormente gli spazi per lo sviluppo di effettive offerte concorrenziali. D’altro canto, la predeterminazione delle tariffe, in quanto basata sulla sinistrosità media di determinati profili di utenza, può danneggiare significativamente i consumatori con una rischiosità inferiore a quella del gruppo di riferimento. In quest’ottica, gli sconti non solo rappresentano un chiaro elemento di concorrenza, ma servono anche a “smussare” le rigidità insite nella predeterminazione delle tariffe da parte delle imprese per la generalità dei clienti. Per tali ragioni, l’Autorità ha affermato l’importanza di evitare interventi che riducano la possibilità delle imprese di ricorrere in maniera sistematica alla flessibilità tariffaria.

L’Autorità ha altresì rilevato la necessità di considerare nel caso della RC auto due aspetti peculiari. In primo luogo, uno degli elementi ostativi allo sviluppo di un’effettiva concorrenza è rappresentato dalla ridotta mobilità della domanda. L’esistenza di sconti significativi nel mercato non riduce il possibile ruolo pro-concorrenziale del preventivatore unico, introdotto dal decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito in legge con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (cosiddetto Bersani bis), atteso che la conoscenza dei prezzi massimi praticati dalle imprese potrebbe aumentare sensibilmente il potere contrattuale dei singoli utenti, contribuendo a produrre un risultato positivo di contenimento dei prezzi. In secondo luogo, per gli intermediari che opereranno in regime di plurimandato, a seguito del decreto Bersani, potrebbero porsi problemi di conflitto di interessi, dovendo gestire la flessibilità tariffaria di ciascuna impresa mandante. Ciò potrebbe penalizzare le imprese più piccole che in generale sono meno interessanti per il distributore.

L’Autorità ha dunque ritenuto che la lettura della norma contenuta nel decreto Bersani in materia di sconti che maggiormente favorisce la concorrenza fosse quella che prevede la possibilità di mantenere il regime di flessibilità tariffaria vigente, salva la necessità di introdurre opportuni correttivi al fine di evitare che essa possa produrre effetti asimmetrici a sfavore delle imprese più piccole nel caso del plurimandato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

avrebbe fatto venire meno, in un'ottica di tutela della concorrenza, la giustificazione stessa dell'ammissione del raggruppamento temporaneo di imprese.

SERVIZI FINANZIARI E CREDITO

Intese

ACCORDI INTERBANCARI ABI-CO.GE.BAN.

Nell'aprile 2007, l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE in relazione agli accordi interbancari predisposti dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) per i servizi di incasso di crediti RiBa (Ricevuta Bancaria Elettronica) e RID (Rapporti Interbancari Diretti), e agli accordi predisposti dall'associazione Convenzione per la Gestione del Marchio Bancomat (CO.GE.BAN) per il servizio di prelievo in contante con la carta Bancomat presso gli sportelli automatici convenzionati, accettando gli impegni proposti ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo l'istruttoria senza accertare l'infrazione. Tali accordi erano stati già valutati 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 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 ed erano state perciò valutate dall'Autorità come meritevoli di un'istruttoria volta ad accertare la sussistenza di un'intesa 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.

Nel corso dell'istruttoria, al fine di rimuovere le criticità concorrenziali emerse, le parti hanno presentato impegni, successivamente modificati, ai sensi dell'articolo 14-

ter, comma 1, della legge n. 287/90, i quali consistevano innanzitutto nell'eliminazione di due commissioni interbancarie, e nella sensibile riduzione dei valori di quelle restanti sulla base di un criterio di orientamento ai costi. Tale ultimo risultato è stato ottenuto introducendo innovazioni metodologiche nel calcolo delle commissioni, destinate a trovare completa attuazione nel luglio del 2007. In particolare, sono state eliminate voci di costo non pertinenti e poco trasparenti quali il *mark up*, i costi indiretti e alcune voci di costi diretti. Inoltre, ABI e CO.GE.BAN. hanno ridefinito il campione di riferimento sulla base del quale calcolare l'ammontare delle commissioni rendendolo più ampio e significativo e hanno introdotto un criterio di efficienza consistente nell'esclusione, al fine del calcolo della media, del 50% delle banche che presentano i costi più alti. Le parti si sono infine impegnate a dare pubblicità, tramite il proprio sito Internet, dei valori delle commissioni bancarie e delle loro eventuali future modifiche e a una verifica biennale delle eventuali riduzioni di costo suscettibili di riflettersi nei valori delle commissioni interbancarie.

L'Autorità, ritenendo che tali impegni fossero idonei a risolvere i profili anticoncorrenziali emersi ha deliberato di renderli obbligatori nei confronti di ABI e CO.GE.BAN. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e ha chiuso l'istruttoria senza accertare l'infrazione. In esito all'applicazione completa dei suddetti impegni, le commissioni interbancarie sono state ridotte, a partire dal luglio 2007, di un ammontare tra il 34% e l'85% per i servizi RID e RiBa e del 18% per il servizio Bancomat.

ABI-MODIFICA UNILATERALE DELLE CONDIZIONI CONTRATTUALI

Nel luglio 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), avente ad oggetto la circolare ABI del 7 agosto 2006, n. 23 contenente un commento all'articolo 10 recante "*Modifica unilaterale delle condizioni contrattuali*", della legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, accertando che tale circolare costituiva un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. L'istruttoria era stata avviata d'ufficio dall'Autorità, nel settembre 2006, immediatamente dopo la pubblicazione da parte dell'ABI di una circolare contenente un'interpretazione restrittiva della nuova normativa che eliminava i costi di chiusura per

i correntisti bancari e obbligava le banche a comunicare in anticipo e direttamente alla propria clientela qualsiasi cambiamento delle condizioni contrattuali.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità, tenuto conto che la circolare ABI aveva una portata applicativa assai ampia, ha considerato che il mercato rilevante fosse rappresentato dall'insieme dei servizi bancari e finanziari erogati dalla banca alla propria clientela. Dal punto di vista geografico, tale mercato è stato ritenuto di dimensione nazionale. Infatti, sebbene dal lato della domanda sia possibile circoscrivere l'ambito di alcuni servizi a un confine più ristretto (a seconda dei servizi, provinciale o almeno regionale), aderiscono all'ABI la quasi totalità delle banche operanti sul territorio italiano e la circolare ABI ha inciso potenzialmente sull'offerta dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Nel corso del procedimento istruttorio, l'Autorità ha accertato che la circolare interpretativa diffusa da ABI riguardava alcuni aspetti direttamente collegati alle politiche commerciali delle imprese associate e al confronto concorrenziale sul mercato. In particolare, gli aspetti concorrenziali rilevanti sui quali la circolare ABI incideva sono risultati essere *i)* le circostanze che avrebbero potuto individuare il giustificato motivo nello *ius variandi*; *ii)* il diritto di recesso e la determinazione delle voci da ricomprendere o meno nella nozione di spese di chiusura; *iii)* le modalità applicative dei tassi di interesse.

Sulla base delle evidenze raccolte, l'Autorità ha accertato che la circolare risultava idonea a incidere direttamente sull'assetto concorrenziale dei mercati dei servizi finanziari e bancari, agevolando un'uniformità di condotte da parte delle banche aderenti all'ABI in ordine a variabili strategiche, di modo da innalzare i costi di uscita della clientela e ostacolare la sua mobilità. Nel valutare la portata e l'impatto della circolare, l'Autorità ha peraltro prestato rilievo alla circostanza che *i)* essa era stata adottata nonostante una forte resistenza da parte dell'ABI all'introduzione di modifiche normative (quali l'articolo 10 in questione) volte a ridimensionare l'asimmetria, a tutto vantaggio delle banche, nel rapporto banca/cliente; *ii)* la circolare si inseriva inoltre in un contesto caratterizzato da elevati ostacoli alla mobilità della clientela e da dinamiche competitive fortemente attenuate: i mercati bancari italiani risultavano, infatti, al momento dell'emanazione dell'articolo 10 del decreto legge Bersani, caratterizzati da costi di uscita della clientela estremamente elevati e da una prassi in materia di *ius*

variandi, anche alla luce dell'articolo 118 TUB *ante* modifica, assai problematica da un punto di vista della concorrenza.

L'Autorità ha ritenuto che, tenuto conto della rilevanza cruciale per il settore bancario dei profili disciplinati dall'articolo 10 del decreto Bersani, la circolare era servita a fornire una chiave interpretativa della normativa, specificandone l'ambito e le modalità di applicazione, orientando l'attività delle imprese associate su variabili economiche fondamentali. Attraverso di essa, l'Associazione aveva assunto una funzione di indirizzo delle condotte delle associate, sulla base peraltro di analisi già svolte, con l'obiettivo di attenuare il confronto concorrenziale tra le banche. Inoltre la circolare ABI è stata concordata utilizzando meccanismi associativi basati su un continuo confronto tra imprese concorrenti su aspetti che hanno un diretto impatto sulla strategia commerciale delle banche, favorendo un impatto minimale dell'innovazione normativa introdotta dall'articolo 10 della legge n. 248/2006. L'Autorità ha, pertanto, concluso che la circolare ABI costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 81 del Trattato UE.

Nel corso del procedimento, l'ABI ha adottato alcune misure che sono state ritenute idonee a eliminare l'infrazione contestata, tra le quali il ritiro immediato e definitivo della circolare, lo scioglimento del gruppo di lavoro che ne era stato il promotore, nonché l'avvio di un processo interno all'ABI per garantire che l'attività interpretativa di normative che incidono sulle scelte di mercato delle imprese sia condotta in modo da non riflettere posizioni elaborate attraverso confronti che coinvolgono una pluralità di operatori bancari. Pertanto l'Autorità, pur accertando la violazione dell'articolo 81 del Trattato CE da parte dell'ABI, considerando la peculiarità della fattispecie e ritenendo che le spontanee iniziative assunte dall'Associazione fossero sufficienti a porre fine all'infrazione contestata nel corso del procedimento, non ha imposto alcuna sanzione.

INAIL – AFFIDAMENTO SERVIZIO DI CASSA

Nel maggio 2007, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, nei confronti delle società Unicredit Banca Spa, Intesa Sanpaolo Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa e Banca Monte dei Paschi di Siena Spa, al fine di accertare un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza realizzata in occasione della

partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio di cassa generale dell'INAIL. Il procedimento è stato avviato a seguito della segnalazione pervenuta dall'INAIL la quale lamentava che dal 2002, data di scadenza della convenzione del 1997 con cui l'Istituto ha assegnato alle banche citate il servizio di cassa generale, è giunta a una nuova aggiudicazione solo nel 2007, dopo ben tre gare andate deserte. In tale lasso di tempo, essa è stata costretta a prorogare ripetutamente la convenzione per l'erogazione del servizio da parte della medesime banche vincitrici dell'ultima gara valida risalente al 1996.

L'Autorità ha ipotizzato la sussistenza di una strategia coordinata tra le quattro banche finalizzata al condizionamento dell'esito delle gare e a ostacolare la competizione tra le banche stesse. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

Concentrazioni

BANCHE POPOLARI UNITE – BANCA LOMBARDA E PIEMONTESE

Nell'aprile 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, autorizzando, subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'operazione di concentrazione consistente nell'incorporazione di Banca Lombarda e Piemontese Spa in Banche Popolari Unite Scpa (di seguito, UBI Banca).

Da un punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che i mercati rilevanti sui quali valutare l'impatto dell'operazione fossero i mercati della raccolta e degli impieghi alle famiglie e alle piccole e medie imprese; il mercato della distribuzione di prodotti assicurativi; i mercati dell'erogazione e della distribuzione di prodotti del risparmio gestito.

L'Autorità ha circoscritto il mercato della raccolta alla sola raccolta bancaria, escludendo quella postale, stante l'assenza di una relazione di piena sostituibilità tra conto corrente bancario e Bancoposta. Da un punto di vista geografico, il mercato è stato ritenuto di dimensione provinciale, in considerazione della bassa mobilità della clientela. Sulla base delle evidenze raccolte, l'istruttoria ha evidenziato che la capacità e la concentrazione territoriale acquisite nelle province di Bergamo e Brescia fossero

idonei a rafforzare il rischio di costituzione di una posizione dominante di UBI Banca nel mercato della raccolta, con una quota di mercato pari a oltre il 35% e di gran lunga superiore a quella del secondo operatore. Inoltre, l'operazione avrebbe comportato un significativo aumento dell'indice di concentrazione nei mercati interessati. In considerazione di ciò, l'Autorità ha concluso che l'operazione avrebbe comportato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato della raccolta nelle province di Brescia e Bergamo.

Nel settore degli impieghi, l'Autorità ha considerato che il solo mercato di rilievo per gli effetti di sovrapposizione che l'operazione avrebbe determinato era quello degli impieghi alle famiglie e alle piccole e medie imprese. In tali mercati, la cui dimensione geografica è risultata anch'essa provinciale, è emerso che l'operazione di concentrazione avrebbe condotto nelle province di Brescia e Bergamo alla costituzione della banca principale nel mercato geografico di riferimento, con una quota di mercato superiore al 30% e una distanza dalla seconda superiore al 12%. Oltre a ciò, ha assunto rilievo la circostanza che il nuovo gruppo bancario avrebbe assunto la connotazione di banca popolare, con un ruolo e una posizione di forza sul territorio e negli impieghi alle imprese locali. In considerazione di ciò, l'Autorità ha concluso che, pur non individuandosi rischi di costituzione o rafforzamento di posizione dominante in tale mercato, le posizioni delle imprese dovevano essere apprezzate anche alla luce dei loro effetti sul mercato della raccolta, in particolare nella provincia di Bergamo.

Ad analoghe conclusioni è pervenuta l'Autorità relativamente al settore del risparmio gestito, dove l'istruttoria ha accertato che l'operazione avrebbe determinato delle criticità concorrenziali nei mercati distributivi dei fondi comuni di investimento e delle gestioni patrimoniali. Per quanto riguarda la distribuzione di fondi comuni d'investimento, l'operazione avrebbe comportato la costituzione di un operatore con una quota di mercato di notevole rilevanza e comunque superiore al 30% nelle province di Cuneo, Brescia, Bergamo e Varese, sebbene in un contesto caratterizzato dalla presenza di altri e qualificati operatori. Con riferimento, invece, alla fase distributiva di gestioni su base individuale di patrimoni mobiliari e di fondi, l'istruttoria ha evidenziato che, pur non dando luogo alla costituzione di una posizione dominante, data la presenza di altri operatori concorrenti con quote significative, la capacità acquisita in tali province, relativamente alla collocazione di fondi comuni di investimento e di gestioni