

finali anche attraverso indicatori di spesa complessiva di conto corrente stimati dalla banca per diversi profili di utilizzo del conto corrente stesso. Nel corso del rapporto contrattuale, normalmente oggetto di informativa trimestrale, l'Autorità ha ritenuto idonea a garantire una maggiore consapevolezza del consumatore ai fini di una sua possibile decisione di cambiamento di tale rapporto la periodica informazione da parte della banca, con frequenza almeno annuale, della spesa complessiva di conto corrente, del numero e del tipo di operazioni effettuate per l'anno in corso e per quello precedente, in modo da poter comparare le condizioni utilizzate con quelle offerte dalle banche concorrenti.

Inoltre, con riferimento a un servizio diffusamente utilizzato come quello del prelievo Bancomat, l'Autorità ha ritenuto necessaria a garantire una maggiore trasparenza la previsione secondo la quale il terminale ATM di volta in volta utilizzato indichi, all'atto dell'avvio della procedura di prelievo, la circostanza che chi sta effettuando la transazione, in quanto cliente di banca diversa da quella proprietaria dell'ATM, può essere assoggettato dalla propria banca al pagamento di costi aggiuntivi.

L'Autorità ha auspicato che, laddove lo sviluppo della concorrenza nel sistema bancario non inneschi autonomamente iniziative dei soggetti bancari volte ad attuare simili iniziative per agevolare scelte consapevoli del consumatore, sia il legislatore a farsi carico di puntuali interventi normativi, imponendo regole di comunicazione che garantiscano la riduzione dei costi di transazione ostativi alla mobilità della clientela.

*ARTICOLO 10 DELLA LEGGE 4 AGOSTO 2006, N. 248. CIRCOLARE DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO DEL 21 FEBBRAIO 2007*

Nel luglio 2007, l'Autorità ha inviato un parere al Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alla circolare adottata dallo stesso Ministero in data 21 febbraio 2007, volta a offrire chiarimenti in merito a profili applicativi dell'articolo 10 della legge n. 248/2006.

L'Autorità ha evidenziato alcuni aspetti problematici sul piano concorrenziale, prendendo spunto da considerazioni già espresse in occasione della chiusura dell'istruttoria nei confronti della Associazione Bancaria Italiana (ABI) e avente ad oggetto una circolare suscettibile di agevolare un'uniformità da parte delle banche aderenti all'Associazione su variabili strategiche da un punto di vista concorrenziale e

impedire la piena efficacia della innovazione normativa introdotta dall'articolo 10 della legge n. 248/2006. L'analisi dell'Autorità si è soffermata in particolare sul profilo del giustificato motivo a cui è subordinato lo *ius variandi* e sull'eliminazione delle spese di chiusura dei rapporti di durata.

Sull'aspetto del giustificato motivo nei contratti di durata interessati dalla nuova normativa, alla quale è attualmente subordinata la possibilità delle banche di attuare lo *ius variandi*, la circolare ABI delineava, per tale nozione, confini molto ampi e offriva una possibile elencazione delle situazioni rilevanti a tali fini, di modo da ridurre il pieno confronto competitivo tra banche nel fornire ai clienti servizi più concorrenziali in termini di certezza e stabilità delle condizioni contrattuali. Nella stessa prospettiva, l'Autorità ha espresso il parere che la specificazione nella circolare del Ministero sopra richiamata dell'applicazione o meno dell'articolo 10 comma 2 della legge n. 248/2006 a taluni contratti bancari e ai contratti relativi a tali ultimi servizi andrebbe rimessa a una valutazione autonoma delle singole banche, sulla base della compatibilità delle caratteristiche specifiche del contratto con la *ratio* della nuova normativa.

Sul piano delle spese di chiusura dei rapporti di durata la circolare dell'ABI ha favorito un ingessamento delle strategie commerciali delle banche, dando alla disposizione in questione un'interpretazione minimale che la circolare ministeriale potrebbe utilmente ridimensionare. In particolare, la circolare ABI aveva fornito alle banche associate l'indicazione di escludere dall'ambito di applicazione della norma le spese di trasferimento titoli, in questo modo restringendo le possibilità di confronto concorrenziale, come accertato nel provvedimento dell'Autorità. L'Autorità ha invitato il Ministero a tenere conto delle problematiche concorrenziali individuate nel caso ABI affinché esse non si ripetessero con la circolare ministeriale, auspicando peraltro che l'interpretazione fornita sia la più ampia possibile, valorizzando le interpretazioni pro-concorrenziali dell'articolo 10 della legge n. 248/2006.

*SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/25/CE  
CONCERNENTE LE OFFERTE PUBBLICHE DI ACQUISTO*

Nel settembre 2007, su richiesta della Commissione Finanza e Tesoro del Senato, l'Autorità ha trasmesso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 una serie di osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva

n. 25 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, concernente le offerte pubbliche di acquisto (cosiddetta direttiva OPA).

L'Autorità ha concentrato i propri rilievi sugli istituti introdotti dallo schema di decreto maggiormente incidenti su profili attinenti alla tutela della concorrenza, riguardanti *i*) gli obblighi di astensione degli amministratori della società bersaglio (la cosiddetta *passivity rule*); *ii*) la regola di neutralizzazione e *iii*) la condizione di reciprocità. In primo luogo, l'Autorità ha accolto con favore l'introduzione nell'ordinamento nazionale della *passivity rule*, sul presupposto che devono essere gli azionisti e non gli amministratori a decidere sulla OPA; ma, in virtù delle tante perplessità espresse in Italia in relazione alla commistione tra le funzioni del consiglio di gestione e del consiglio di sorveglianza nelle società che abbiano adottato il modello dualistico, l'Autorità ha invitato la Commissione a esplicitare il fatto che la disciplina della *passivity rule* debba prevedere forme efficaci di applicazione anche nell'ambito di società che adottano il modello dualistico.

In relazione alla regola di neutralizzazione, ritenuta un'apprezzabile innovazione capace di favorire la contendibilità del controllo tramite la rimozione degli ostacoli che favoriscono l'ingessamento degli assetti proprietari, l'Autorità ha evidenziato la preoccupazione che tale disciplina, anche alla luce della direttiva comunitaria, potesse notare notevoli problemi applicativi che avrebbero contribuito a creare un quadro di incertezza giuridica; inoltre, che la stessa potesse essere agevolmente svuotata attraverso limitazioni circa la composizione, nel caso in cui la società bersaglio abbia adottato il modello di *governance* dualistico, del consiglio di sorveglianza.

Con specifico riferimento al settore finanziario, l'Autorità ha poi richiamato l'attenzione sui pericoli derivanti dall'esclusione delle cooperative dall'ambito di applicazione della norma. In questo modo, infatti, le banche popolari sono sottratte agli ordinari meccanismi di contendibilità del controllo; ciò potrebbe ostacolare lo sviluppo di efficaci dinamiche competitive del settore, soprattutto nel momento in cui i mercati bancari italiani sono caratterizzati da un processo di integrazione che dovrebbe perseguire la dimensione organizzativa più efficiente.

Infine, la clausola di reciprocità, ovvero la possibilità che le società possano essere esonerate dal rispettare la *passivity rule* e la regola di neutralizzazione nei casi in cui l'offerente non sia soggetto a tali disposizioni, al di là di problemi applicativi dovuti

alla nozione di “equivalenza” e alla incompatibilità con la celerità e la certezza che è necessario assicurare in materia di OPA nella fase di studio della sua fattibilità, è stata ritenuta dall’Autorità suscettibile di incidere negativamente sul grado di “contendibilità” degli operatori, così compromettendo gli incentivi alla ricerca dell’efficienza produttiva e al trasferimento dei conseguenti benefici ai consumatori. L’Autorità ha, perciò, auspicato che tale clausola, qualora sia inserita nell’ordinamento italiano, sia formulata in modo da tenere conto dell’eccezionalità che la caratterizza.

Sotto il profilo procedurale relativo all’approvazione del documento di offerta da parte della CONSOB, l’Autorità ha ritenuto opportuno che il decreto in oggetto specificasse l’ininfluenza dei provvedimenti da essa emanati sulla cadenza temporale di tale *iter*. L’Autorità ha altresì osservato come l’abrogazione delle sanzioni previste per le violazioni da parte degli amministratori degli obblighi di astensione potesse indebolire l’efficacia della *passivity rule* e ha prospettato che gli articoli 6 e 7 dello schema di decreto, concernenti rispettivamente società privatizzate e modifiche alla legge finanziaria 2006, siano espunti dal testo legislativo in quanto, non essendo funzionali al recepimento della direttiva, potrebbero indurre un irrigidimento delle barriere alla contendibilità.

Per quanto concerne infine l’obbligatorietà dell’OPA, l’Autorità ha ritenuto che, poiché l’acquisizione del controllo di società ad azionariato diffuso si può realizzare con partecipazioni azionarie significativamente inferiori al 30%, sarebbe auspicabile prevedere l’OPA obbligatoria anche per partecipazioni inferiori nel caso in cui esse diano luogo a modifiche nell’assetto di controllo.

#### *PROCEDURA PER LA PORTABILITÀ DELL’IPOTECA NEI CONTRATTI DI MUTUO*

Nel novembre 2007, l’Autorità ha trasmesso al Ministero dello sviluppo economico, all’Associazione Bancaria Italiana e al Consiglio Nazionale del Notariato una serie di considerazioni ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90 in merito all’iniziativa di autoregolamentazione “*La procedura per la portabilità dell’ipoteca nei contratti di mutuo*”, condivisa da ABI e CNN in seguito alle innovazioni delle procedure di portabilità dell’ipoteca nei contratti di mutuo di cui alla legge n. 40/2007.

L’Autorità, dopo aver evidenziato che l’applicazione della portabilità dei mutui stenta a completare il proprio percorso, ha rilevato che la condivisione delle procedure

in materia di portabilità del mutuo potrebbe avere effetti positivi sulle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati, a condizione che siano lasciati ampi spazi di autonomia agli operatori. In tale ottica, ha ritenuto utile segnalare una serie di criticità dell'iniziativa suscettibili di ripercuotersi sul benessere degli utenti finali.

L'Autorità si è anzitutto soffermata sugli "atti necessari" individuati, evidenziando come le scelte adottate non sembravano coerenti con l'esigenza di semplificazione della procedura e apparivano imporre oneri alla clientela non strettamente necessari, prevedendo che la banca originaria, una volta soddisfatto il suo credito, dovesse prestare il consenso alla surrogazione dell'ipoteca: considerando che il consenso della banca originaria non appare richiesto per la surrogazione del mutuo, a maggiore ragione non dovrebbe essere richiesto, a fronte dell'effettivo soddisfacimento del credito principale, per la surrogazione dell'ipoteca. Con riguardo alla forma degli atti richiesti, l'Autorità, prendendo atto che la procedura delineata sembrava presupporre un pieno coinvolgimento della figura del notaio, ha rilevato che, sebbene tale coinvolgimento poteva assicurare alcuni vantaggi in termini di certezza e veridicità degli atti, era necessario evitare appesantimenti non necessari della procedura di "portabilità", sia in termini di tempo che in termini di costi, che disincentiverebbero l'effettiva praticabilità della surrogazione dei mutui.

Sul piano degli aspetti procedurali, l'Autorità ha ritenuto fondamentale che la procedura condivisa non incida sulla piena libertà alla clientela di richiedere direttamente alla propria banca lo stato del rapporto di mutuo in corso e ottenere senza ritardi l'indicazione di tutti gli oneri dovuti. Una chiara e puntuale informazione sull'importo residuo del mutuo costituisce infatti requisito preliminare ed essenziale per l'attivazione del processo di ricerca da parte del cliente di una nuova banca alternativa. Per quanto concerne, infine, la fase di fattibilità dell'operazione e i costi connessi, l'Autorità ha condiviso l'esigenza che la nuova banca svolga adeguata istruttoria sul profilo di rischio della clientela. Tuttavia, poiché la surrogazione di un mutuo poggia su una documentazione esistente, la procedura concordata tra ABI e CNN potrebbe non tenere in debito conto la peculiarità della fattispecie rispetto alla stipulazione di un mutuo *ex novo*, incentivando l'applicazione di costi ingiustificati.

In questo contesto l'Autorità ha ritenuto che l'iniziativa intrapresa dall'ABI e dal CNN potrebbe non avere individuato le soluzioni coerenti con lo sviluppo di efficaci dinamiche concorrenziali né quelle meno onerose e complesse tra quelle possibili, e che

essa non dovrebbe perciò costituire un percorso obbligato o preferenziale per l'attuazione della portabilità del mutuo.

## **ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI**

### *Abusi*

#### *SERVIZI DI SOCCORSO AUTOSTRADALE*

Nel settembre 2007, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 nei confronti delle società concessionarie autostradali Strada dei Parchi Spa, Società Autostrada Tirrenica Spa e Anas Spa, al fine di accertare se esse abbiano abusato della propria posizione dominante per imporre oneri eccessivamente gravosi e ingiustificati alle società che prestano servizi di soccorso sulla rete autostradale. Contestualmente, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nei confronti delle società ACI Global Spa e Europ Assistance Spa per verificare se tali imprese abbiano posto in essere un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza sul mercato dei servizi di soccorso autostradale.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che le società concessionarie di alcune tratte autostradali, obbligate a organizzare e promuovere il servizio di soccorso meccanico autostradale, hanno applicato alle imprese sub-concessionarie aumenti asseritamente ingiustificati del contributo spese richiesto per l'attività della sala radio operativa.

L'Autorità ha rilevato altresì che ACI Global e Europ Assistance applicano condizioni di prezzo coincidenti per i servizi di soccorso sull'intera rete autostradale, allineate ai massimi tariffari determinati dalle società concessionarie in sede associativa (AISCAT). Tale parallelismo di comportamenti nella determinazione delle condizioni commerciali ha indotto l'Autorità a ipotizzare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE. Nel dicembre 2007, sulla base della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha deliberato di

estendere il procedimento nei confronti della società Autostrade per l'Italia Spa e dell'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT), ipotizzando che esse abbiano definito in modo concertato con i principali operatori di soccorso tutti gli aspetti del servizio di soccorso autostradale, al fine di eliminare ogni possibilità di confronto concorrenziale sull'intera rete autostradale nazionale ostacolando l'entrata di potenziali concorrenti. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

### **Concentrazioni**

*BS INVESTIMENTI SGR-RAMO D'AZIENDA S.A.F.E.-SOCIETÀ AUTOTRASPORTI FIDUCIARI EUROPEI E BS INVESTIMENTI SGR-SECURCONTROL (MACERATA)-SECURCONTROL (ASCOLI PICENO)-METROPOL SECURITY SERVICE*

Nell'aprile 2007, l'Autorità ha concluso due istruttorie ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90 nei confronti della società BS Private Equità Spa e delle sue controllate BS Investimenti SGR Spa, Sicurglobal Spa e Sicurglobal Vigilanza Srl, vietando l'acquisizione da parte di quest'ultima del ramo di azienda di S.A.F.E., attivo nella provincia di Pavia, e autorizzando l'acquisizione delle società Securcontrol, Securcontrol PSG e Metropol Security Service, attive nelle province di Macerata, Pesaro Urbino, Ascoli Piceno, Teramo e Fermo.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che le due operazioni interessavano il settore della vigilanza, all'interno del quale possono essere distinte tre tipologie di servizi cui corrispondono, data la bassa sostituibilità, altrettanti mercati rilevanti: *i*) la vigilanza fissa o piantonamento; *ii*) la vigilanza mobile o pattugliamento e teleallarme; *iii*) il trasposto valori e contazione. Da un punto di vista geografico, tali mercati hanno una dimensione di livello comunale o provinciale, a seconda dell'ambito territoriale adottato dalla Prefettura competente. La licenza prefettizia per l'esercizio dell'attività di vigilanza, infatti, oltre a indicare quali servizi possono essere prestati dall'istituto richiedente, ne delimita anche l'ambito territoriale di operatività.

Nel valutare le due operazioni, l'Autorità ha innanzitutto tenuto conto del particolare contesto di mercato in cui esse si inserivano, caratterizzato dalla presenza di

rilevanti restrizioni regolamentari, tra cui, in particolare, la necessità di ottenere *i*) la licenza prefettizia per accedere al mercato, *ii*) specifiche autorizzazioni per l'utilizzo di due importanti variabili concorrenziali quali l'assunzione di nuovo personale e la fissazione di prezzi.

Con riferimento all'acquisizione del ramo di azienda di S.A.F.E., sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha accertato che la sua acquisizione da parte di Sicurglobal avrebbe prodotto effetti pregiudizievoli per la concorrenza, creando o rafforzando una posizione dominante in capo a Sicurglobal nella provincia di Pavia, ove sarebbe risultata ridotta la già scarsa pressione concorrenziale esistente. Già prima dell'operazione infatti Sicurglobal deteneva nella provincia una posizione rilevante nei mercati della vigilanza privata fissa e mobile (57% e 38%), mentre l'impresa acquisita era il secondo operatore nei medesimi mercati (16% e 22%), nonché unico offerente nel mercato del trasporto valori e contazione. Successivamente all'operazione le quote di mercato sarebbero passate dal 57% al 73% per il servizio di vigilanza fissa, dal 38% al 59% per il servizio di vigilanza mobile, da zero al 100% per il servizio di trasporto. La crescita di Sicurglobal per effetto dell'operazione è stata valutata anche in relazione alla capacità produttiva in termini di guardie giurate sia effettive (dal 46% all'81%) che autorizzate (dal 43% al 74%), posto che nel settore dei servizi di vigilanza il numero di guardie autorizzate rappresenta la principale misura della capacità produttiva effettiva o potenziale delle imprese.

L'Autorità ha altresì considerato che l'operazione avrebbe comportato l'eliminazione del principale concorrente nella provincia di Pavia in un mercato in cui gli altri concorrenti, di dimensioni assai inferiori, non sarebbero stati in grado di esercitare alcuna pressione concorrenziale né di porsi come fornitori alternativi a Sicurglobal, tenuto conto della significativa differenza in termini di personale. Infine, in virtù dello specifico quadro regolamentare, un grado sufficiente di concorrenza non avrebbe potuto essere assicurato né dall'ingresso di nuovi concorrenti, tenuto conto delle barriere regolamentari all'ingresso, né dall'esercizio di un potere contrattuale da parte della clientela, rappresentata per lo più da piccole e medie imprese, attive a livello locale. In considerazione di ciò, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione avrebbe comportato la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante di Sicurglobal nella provincia di Pavia in contrasto con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Analoghe considerazioni sono state svolte dall'Autorità con riferimento all'acquisizione da parte di Sicurglobal delle società Securcontrol, Securcontrol PSG e Metropol Security Service, e agli effetti pregiudizievoli per la concorrenza che si sarebbero prodotti nelle province di Macerata, Ascoli e Pesaro Urbino in ragione delle rilevanti sovrapposizioni fra le imprese interessate. La concentrazione avrebbe infatti consolidato in maniera sostanziale la posizione di Sicurglobal nelle province di Macerata e Ascoli, dove la sua quota di mercato sarebbe passata dal 68% al 100% per il servizio di vigilanza fissa e dal 92% al 100% per il servizio di vigilanza mobile, e nella provincia di Pesaro-Urbino, dove la quota sarebbe passata dal 59% al 66% per il servizio di vigilanza fissa, dal 78% all'80% per il servizio di vigilanza mobile. Nella provincia di Ascoli, infine, le quote di mercato sarebbero passate dal 13% al 55% per il servizio di vigilanza fissa, dal 45% al 75% per il servizio di vigilanza mobile.

Tale incremento delle quote di mercato, indicativo già di per sé della creazione o rafforzamento di una posizione dominante, risultava vieppiù preoccupante se ponderato con la bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo e inoltre se posto in relazione alle quote di capacità produttiva delle imprese in termini di numero di guardie giurate. Inoltre, anche in questo caso, l'operazione avrebbe comportato l'eliminazione del principale concorrente in un contesto caratterizzato da penetranti barriere all'ingresso, da un limitato potere della domanda e da una ridotta capacità concorrenziale dei restanti concorrenti. In ragione di ciò, l'operazione avrebbe permesso a Sicurglobal di acquisire una posizione di dominanza nei mercati interessati tale da permetterle di agire in un contesto di mercato in cui essa avrebbe potuto muoversi in modo indipendente dai concorrenti e clienti e avrebbe altresì determinato una significativa riduzione della pressione concorrenziale sul prezzo e sulla qualità dei servizi offerti, a danno delle imprese clienti.

Alla luce dei problemi concorrenziali emersi, Sicurglobal ha prospettato degli impegni al fine di evitare la costituzione di posizioni dominanti nei vari mercati provinciali. In esito alla valutazione di tali impegni, considerati adeguati a rimuovere i profili di criticità evidenziati, l'Autorità ha autorizzato tale operazione di concentrazione subordinatamente al rispetto delle condizioni: *i)* rinuncia di Sicurglobal all'acquisizione di Securcontrol, con sede a Macerata e attivo nella provincia di Macerata e Pesaro Urbino, e di Securcontrol avente sede e ambito di operatività ad Ascoli Piceno; *ii)* restituzione al Prefetto di Ascoli Piceno delle licenze che, per effetto

dell'acquisizione di Metropol Security Service, risultavano non necessarie in quanto relative a servizi già svolti dall'impresa acquirente nella provincia di Ascoli Piceno; *iii*) richiesta al Prefetto di Ascoli Piceno della riduzione del numero delle Guardie Particolari Giurate autorizzate in eccesso rispetto a quelle effettivamente impiegate nella medesima provincia da parte di Sicurglobal, Sicurglobal Vigilanza e Metropol Security Service; *iv*) divieto di aumentare nella provincia di Ascoli Piceno il numero delle GPG effettivamente impiegate e il numero di mezzi, furgoni trasporto valori ed auto, rispetto a quelli in quel momento impiegati e a disposizione di Sicurglobal, Sicurglobal Vigilanza e Metropol Security Service nella provincia.

### ***Inottemperanze***

#### *ALLIANCE MEDICAL*

Nel marzo 2008, l'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori nei confronti della società Alliance Medical Srl per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Le operazioni tardivamente comunicate riguardavano in particolare l'acquisizione del controllo esclusivo delle società Newima Srl e Studio Radiologico Cento Cannoni Srl, Centro Medico Sette Re Srl e Linea Medica Srl, attive nei mercati pubblico e privato delle prestazioni sanitarie a carattere ospedaliero.

L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, comportando l'acquisizione del controllo esclusivo di più imprese, costituivano concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera *b*), della legge n. 287/90 e risultavano tutte soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto in ciascuna di esse il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese rispettivamente interessate, era superiore alla soglia di cui al citato articolo, vigente al momento della realizzazione dell'operazione stessa.

Tenuto conto della comunicazione spontanea, benché tardiva, delle operazioni, dell'assenza di dolo, della modesta incidenza concorrenziale, dei lassi di tempo intercorsi prima della comunicazione all'Autorità (pari a circa quattro mesi per le prime

due operazioni e cinque mesi per la terza), l'Autorità ha comminato ad Alliance Medical una sanzione amministrativa pari a 5 mila EUR per ciascuna delle tre operazioni tardivamente comunicate.

*BCC PRIVATE EQUITY- AD MAIORA -HYDRO SERVICE - CBS- SIGMA*

Nel marzo 2008, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società BCC Private Equity per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, le operazioni tardivamente comunicate (in numero di quattro) riguardavano l'acquisizione da parte di BCC Private Equity del controllo congiunto delle società Ad Maiora Spa, attiva nei settori della commercializzazione dei prodotti nei siti *web*, nella pubblicità via Internet e nei servizi di posizionamento su motori di ricerca; di Hydro Service Penta Spa, attiva nella produzione e commercializzazione di sistemi idraulici e oleodinamici; di Cbs Spa., attiva nella produzione e commercializzazione di componenti in rame, alluminio, ferro e acciaio inossidabile per l'industria della climatizzazione; di Sigma Spa, attiva nel settore dell'automazione ad alto contenuto tecnologico.

L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, comportando l'acquisizione del controllo congiunto di più imprese, costituivano più concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera *b*), della legge n. 287/90 e risultavano tutte soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto in ciascuna di esse il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese rispettivamente interessate era superiore alla soglia di cui al citato articolo, vigente al momento della realizzazione dell'operazione stessa.

Tenuto conto dell'assenza di dolo, della comunicazione spontanea, benché tardiva dell'operazione, della modesta incidenza concorrenziale, dei lassi di tempo intercorsi prima della comunicazione dell'operazione, l'Autorità ha comminato alla società Bcc Private Equity una sanzione amministrativa pecuniaria pari a EUR 5 mila per ciascuna delle operazioni tardivamente comunicate.

### ***Attività di segnalazione***

#### *REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE DELLA VIGILANZA PRIVATA*

Nel maggio 2007, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'interno e al Ministro per lo sviluppo economico una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla regolazione dei servizi di vigilanza privata, la quale, incidendo sulle condizioni di entrata, l'impiego dei fattori produttivi, le caratteristiche del servizio e i comportamenti di prezzo, risulta ingiustificatamente restrittiva della concorrenza.

Con riferimento all'accesso al mercato, il rilascio della licenza è attualmente demandato a valutazioni discrezionali da parte dei prefetti, i quali possono negare tale autorizzazione non solo per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico. Nella prassi, tale facoltà viene frequentemente esercitata e costituisce un'effettiva difficoltà all'entrata in questo mercato per nuove imprese concorrenti. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'interesse pubblico alla cui realizzazione devono essere volte le valutazioni prefettizie è esclusivamente quello della sicurezza e dell'ordine pubblico; conseguentemente, l'esame delle istanze di autorizzazione deve essere funzionale e proporzionato al medesimo interesse, mentre non può essere volto a stabilire a priori l'assetto di mercato attraverso l'individuazione di un numero ottimale di operatori o addirittura proteggere la posizione di mercato delle imprese già operanti.

Parimenti limitativo della concorrenza risulta l'ulteriore vincolo costituito dalla restrizione dell'ambito geografico in cui l'impresa può operare, rappresentato dal territorio della provincia (o di alcuni comuni). Al riguardo, l'Autorità, dopo aver rilevato che il mantenimento di un sistema autorizzatorio a livello provinciale, corrispondente all'ambito delle singole prefetture, non appariva più compatibile con l'evoluzione del mercato e le sue dinamiche competitive, ha auspicato l'introduzione di un sistema di controlli e verifiche a livello nazionale o quantomeno regionale. In tal caso, l'esigenza di pubblica sicurezza a livello territoriale potrebbe essere idoneamente soddisfatta attraverso apposite forme di coordinamento fra le prefetture interessate dall'attività delle singole imprese.

Un'ulteriore penetrante restrizione della concorrenza è la circostanza che la licenza stabilisce i singoli servizi che possono essere prestati e il numero delle guardie

giurate (di seguito GPG) utilizzabili. Anche su questi aspetti, l'Autorità ha evidenziato l'esistenza di poteri discrezionali da parte dei prefetti, i quali stabiliscono in sede di autorizzazione la tipologia dei servizi e il numero massimo delle GPG che un'impresa può assumere e autorizzano volta per volta l'assunzione di GPG sulla base di apprezzamenti di natura economica invece che esclusivamente sulla base di esigenze di pubblica sicurezza. Attraverso tale regolazione, in definitiva, è il prefetto a determinare la capacità di concorrenza delle singole imprese, attraverso vincoli alle quantità producibili da ciascuna di esse. L'eccessiva rigidità del numero massimo di guardie impiegabili comporta altresì la cristallizzazione dei comportamenti di mercato e favorisce la collusione.

Al fine di superare tali criticità, l'Autorità ha osservato che l'autorizzazione non dovrebbe più riferirsi al numero di GPG cosicché, pur nell'ambito del sistema autorizzatorio vigente, l'organico di ciascuna impresa ammessa a operare possa essere variato in relazione alle esigenze derivanti dalle sue strategie di mercato. Analoghe considerazioni sono state espresse per le limitazioni relative alle tipologie di servizi che l'impresa è autorizzata a prestare. Anche a tale proposito, l'Autorità ha ritenuto che non fosse giustificata e proporzionata a esigenze di pubblica sicurezza la prassi di rilasciare le autorizzazioni con riferimento allo svolgimento di specifici servizi e non invece all'intera gamma dei servizi di vigilanza, salvo i controlli e verifiche di sicurezza circa la disponibilità di attrezzature idonee alla prestazione degli stessi.

Infine, con riguardo alla fissazione delle tariffe, l'Autorità ha rilevato che dal punto di vista normativo gli spazi di discrezionalità affidati all'Amministrazione non ricomprendono la potestà di fissare tariffe minime; né appare giustificabile la fissazione di tariffe minime in relazione all'esigenza di assicurare il raggiungimento di obiettivi d'interesse generale, quali l'addestramento del personale, il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali, l'osservanza degli obblighi contrattuali e delle leggi sul lavoro. L'individuazione in via amministrativa di prezzi minimi inoltre non garantisce la qualità del servizio, in quanto le imprese rimangono comunque libere di prestare servizi di qualità scadente e di non osservare gli obblighi di legge. Infine, l'imposizione di tariffe minime scoraggia un'adeguata ricerca dell'efficienza attraverso strategie volte alla minimizzazione dei costi. Anche per quanto riguarda la fissazione dei prezzi massimi, un intervento amministrativo potrebbe giustificarsi qualora la struttura dell'offerta in un determinato ambito territoriale fosse tale da attribuire alle imprese

operanti un significativo potere di mercato; tale situazione tuttavia era soltanto la conseguenza del mantenimento di elevate barriere all'entrata di tipo regolamentare. Risulta allora ben più efficace della fissazione di prezzi massimi rimuovere tali barriere e rendere effettivo il confronto concorrenziale.

In conclusione, l'Autorità ha osservato che l'insieme delle restrizioni concorrenziali assumeva particolare rilievo in considerazione della fase evolutiva che il settore sta attraversando in questi anni, in cui si va manifestando un fenomeno di ampliamento geografico della dimensione della domanda, cui l'offerta comincia a fare fronte attraverso reti di vendita sovra-provinciali dei servizi prodotti e forniti a livello locale dagli istituti di vigilanza. Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che delle considerazioni espresse si tenesse in primo luogo conto nell'applicazione della normativa vigente e nell'ambito di un intervento regolamentare e/o normativo necessario a superare le problematiche non risolvibili in via amministrativa.

#### *CENTRI AUTORIZZATI DI ASSISTENZA AGRICOLA*

Nel novembre 2007, l'Autorità ha inviato al Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, evidenziando le distorsioni della concorrenza derivanti dall'affidamento ai Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA), istituiti con il decreto legislativo 15 giugno 2000, n. 188, dell'attività di consulenza alle imprese agricole.

L'Autorità ha rilevato che il cumulo in capo ai CAA delle funzioni pubbliche di gestione dei pagamenti dei contributi comunitari e di prestazione di servizi di consulenza ai soggetti beneficiari degli stessi contributi, determina una limitazione della concorrenza sul mercato dei servizi di consulenza alle imprese agricole in ragione della situazione di privilegio di cui i CAA godono, grazie alle funzioni amministrative delegate. Gli utilizzatori dei servizi di consulenza, infatti, saranno incentivati ad avvalersi del soggetto istituzionalmente preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e con accesso diretto al portale del Servizio informativo agricolo nazionale (SIAN), anziché rivolgersi a soggetti concorrenti.

In ragione di ciò, l'Autorità ha espresso apprezzamento per la soluzione adottata nello schema di decreto ministeriale laddove viene impedito agli organismi preposti alla

gestione e al controllo dei procedimenti amministrativi inerenti l'erogazione di finanziamenti pubblici all'agricoltura, di svolgere l'attività di consulenza.

Da ultimo, al fine di assicurare ai professionisti e ai CAA pari condizioni di accesso al mercato della consulenza alle aziende agricole, l'Autorità ha valutato positivamente la possibilità data ai primi di accedere al portale SIAN per gestire il fascicolo unico e per la presentazione delle domande per via telematica; l'Autorità ha tuttavia rilevato che l'esercizio di tale facoltà era reso particolarmente oneroso dall'obbligo, posto in capo al consulente, di dotarsi di un'autorizzazione regionale basata sulla valutazione delle sue competenze e professionalità rilasciata dai responsabili per le utenze regionali. L'Autorità ha sostenuto che, ove risultasse necessario mantenere per i professionisti un sistema di accesso di natura autorizzatoria, esso non dovrebbe comunque richiedere specifiche valutazioni sulla loro competenza e professionalità.

#### *CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE*

Nel novembre 2007, l'Autorità ha inviato al Senato, alla Camera dei deputati, al Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze alcune osservazioni in merito ad alcune restrizioni della concorrenza derivanti dalla disciplina relativa alle attività di assistenza fiscale nei confronti dei lavoratori dipendenti e assimilati. In particolare, la legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha esteso la competenza in materia di assistenza fiscale ai lavoratori dipendenti che utilizzano il modello 730, già riservata ai CAF dipendenti, anche ai consulenti del lavoro, ai dottori commercialisti ed esperti contabili.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'articolo 35 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, attribuisce la funzione di rilasciare il "visto di conformità" e la "asseverazione" non soltanto ai CAF delle imprese e ai CAF dipendenti, ma anche agli altri soggetti abilitati alla trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi, ivi compresi tutti coloro che svolgono, in modo abituale, attività di consulenza fiscale, anche in assenza di iscrizione ad albi professionali. L'esclusione di questi ultimi soggetti dall'attività di assistenza fiscale non è apparsa giustificata da esigenze di carattere generale. Una limitazione numerica degli operatori finalizzata alla prestazione, nei confronti degli utenti, di servizi efficaci ed efficienti dovrebbe infatti fondarsi su

criteri di selezione e di accesso al mercato basati esclusivamente sull'accertamento del possesso di requisiti di professionalità e di specifiche capacità tecniche, non sull'appartenenza a determinate categorie professionali. Il servizio di trasmissione e liquidazione del modello 730 dovrebbe quindi essere svolto dal più ampio numero di soggetti muniti di requisiti di qualificazione oggettivamente accertati. Ne risulterebbero aumentate anche le possibilità di scelta del lavoratore dipendente.

*VINCOLI ALL'ATTIVITÀ DEGLI ESERCIZI DIVERSI DALLE FARMACIE AUTORIZZATE ALLA VENDITA DI FARMACI SOP E OTC*

Nell'agosto 2007, l'Autorità ha inviato al Senato, alla Camera dei Deputati, al Consiglio dei Ministri, al Ministro della salute, al Ministro dello sviluppo economico, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, alla Giunta Regionale del Lazio, alla Giunta Regionale della Puglia e alla Giunta regionale della Sicilia alcune osservazioni, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito ai vincoli relativi alla gestione e all'organizzazione degli esercizi diversi dalle farmacie, autorizzati dall'articolo 5 della legge n. 248/2006 alla vendita di farmaci da banco e dei farmaci non soggetti a prescrizione medica (farmaci OTC e SOP).

L'Autorità, nel ribadire che le delibere atte a subordinare la vendita di tali tipologie di farmaci all'esistenza di un reparto dedicato e alla presenza di un farmacista eccedono la finalità della legge n. 284/2006, si è soffermata sulle modalità attraverso le quali gli esercizi di cui all'articolo 5 della legge n. 248/2006 possono promuovere la propria attività, avendo specifico riguardo alla disciplina delle denominazioni e dei simboli tramite cui tali esercizi sono identificati, contenuta in alcuni atti di fonte regionale e nella circolare emanata il 3 ottobre 2006 dal Ministero della salute, cui detti atti fanno riferimento.

Tale circolare stabilisce che *“non dovranno essere utilizzate denominazioni e simboli che possano indurre il cliente a ritenere che si tratti di una farmacia”*. Ad avviso dell'Autorità, le limitazioni relative alle denominazioni, alle insegne e ai simboli utilizzabili dagli esercizi in questione si prestavano a vincolare ingiustificatamente la libertà di scelta economica dei farmacisti che intendevano avvalersi delle opportunità loro offerte dal nuovo contesto normativo. In particolare, tenuto conto della circostanza