

concorrenziale dell'operazione, l'Autorità ha comminato alla società Dada una sanzione pari a 5 mila euro.

### ***Indagini conoscitive***

#### ***INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE DELL'EDITORIA QUOTIDIANA, PERIODICA E MULTIMEDIALE: LA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI EDITORIALI***

Nel settembre 2009, l'Autorità ha concluso la seconda parte dell'indagine conoscitiva nel settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale, intesa ad approfondire l'organizzazione e il quadro giuridico del settore, alla luce delle trasformazioni tecnologiche in corso e della diffusione di nuovi prodotti editoriali.

La prima parte, pubblicata nel luglio 2007, aveva esaminato i riflessi concorrenziali prodotti dalle sovvenzioni pubbliche alla stampa e dai limiti alle concentrazioni per i quotidiani. La seconda parte dell'indagine ha affrontato invece le problematiche relative alla distribuzione della stampa quotidiana e periodica in Italia, con l'obiettivo di verificare, nelle previsioni regolamentari come nelle concrete modalità di funzionamento del settore, la sussistenza di eventuali restrizioni ingiustificate della concorrenza.

Le modalità di esercizio della distribuzione editoriale è condizionata dal principio della parità di trattamento tra le testate. Per quanto attiene ai rapporti tra editore e distributore, infatti, è imposto alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio a tutte le testate che ne facciano richiesta, a parità di condizioni rispetto ai punti vendita serviti e al numero di copie distribuite. Analogamente, i punti vendita devono assicurare parità di trattamento a tutte le testate. La ragione di tale principio risiede nella volontà del legislatore di garantire l'accesso alla rete distributiva, e di conseguenza il raggiungimento del lettore, da parte di ogni impresa che voglia diffondere il proprio prodotto editoriale, prevenendo eventuali azioni di "filtro" da parte della distribuzione.

Nel considerare le trasformazioni strutturali in atto, l'indagine ha focalizzato l'analisi sulle attuali regole di funzionamento della distribuzione tradizionale di quotidiani e periodici, con l'obiettivo di individuare possibili correttivi idonei ad ampliare gli ambiti soggetti al libero gioco della concorrenza, senza pregiudicare il pluralismo dell'informazione. Si ritiene, infatti, che l'instaurarsi di dinamiche

competitive in alcuni spazi oggi sottratti alle forze di mercato possa produrre significativi benefici non solo in termini di miglioramento qualitativo dei prodotti, sviluppo della domanda potenziale e tutela del pluralismo dell'informazione, ma anche in relazione alla capacità del sistema distributivo tradizionale di rispondere nel modo migliore ai profondi rivolgimenti determinati dai recenti sviluppi del settore.

Dal punto di vista organizzativo, il canale distributivo tradizionale della stampa vede coinvolti quattro soggetti: l'editore, il distributore nazionale, il distributore locale e le rivendite.

Gli editori svolgono il ruolo di *channel leader* nella catena distributiva. Essi si fanno carico del rischio che deriva dalla difficoltà di adeguare l'offerta alla domanda, data la deperibilità del prodotto editoriale, consentendo al sistema distributivo il diritto di resa delle copie invendute. A fronte dell'assunzione del rischio commerciale, gli editori detengono il controllo della politica distributiva, definendo i prezzi di vendita e la dimensione delle forniture, nonché conferendo esclusive territoriali per la distribuzione all'ingrosso relativa ad una determinata area geografica. Gli editori, non soltanto italiani, stanno affrontando un profondo cambiamento nel settore dei media, in un contesto di crisi più generale dell'economia. Nuove forme di veicolazione dell'informazione, la *free press* e soprattutto l'editoria elettronica, hanno modificato il ruolo dell'editoria cartacea e provocato una contrazione delle due principali fonti di ricavo degli editori, la vendita delle pubblicazioni e la pubblicità, per ora non compensata dalle nuove potenzialità di reddito offerte dall'innovazione tecnologica.

Le difficoltà connesse al calo di fatturato investono anche i distributori nazionali. I cd. "indipendenti" sono inoltre soggetti a un progressivo ridimensionamento per effetto dell'integrazione a valle degli editori più importanti e dell'aumento del numero di operatori che utilizzano i servizi distributivi offerti dai grandi gruppi editoriali.

I distributori locali sembrano l'anello della catena più esposto alle difficoltà economiche connesse alla contrazione del giro d'affari accusato dalla stampa negli ultimi anni, manifestate da una sensibile riduzione del numero di operatori, spesso a seguito di fallimenti o uscite dal mercato.

Da parte dei rivenditori sono stati segnalati, in molte regioni italiane, numerosi rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali a nuovi operatori in possesso di regolari autorizzazioni alla rivendita, rilasciate dai comuni competenti. Altri operatori

hanno lamentato un servizio inadeguato, con consegne tardive ed incomplete, ovvero quantitativi insufficienti o eccessivi rispetto al normale flusso di vendita dell'esercizio. Altra area problematica è stata individuata in disparità di trattamento tra i rivenditori esclusivi (edicole) e quelli non esclusivi, autorizzati all'attività in virtù del decreto legislativo n. 170/2001. Infatti, è stato evidenziato che in alcuni casi questi ultimi sarebbero assoggettati a oneri aggiuntivi rispetto alle edicole.

Le motivazioni addotte dai distributori locali a sostegno dei dinieghi di fornitura riguardano la mancanza di convenienza economica a servire i punti vendita interessati, dati i costi di trasporto e logistica e le elevate percentuali di reso. Al riguardo, è stato evidenziato che il distributore è tenuto a rifornire ciascuna rivendita di tutte le testate degli editori che ne facciano richiesta e a recuperare le rese. La remunerazione conseguita, tuttavia, non è commisurata alle copie trasportate, ma soltanto alle copie vendute, di modo che a fronte di costi imprescindibili di fornitura, la remunerazione del distributore locale dipende dal fatturato del rivenditore, non necessariamente sufficiente a coprire i costi.

Si rileva infine che l'attuale organizzazione, improntata al principio della parità di trattamento, determina un sovraffollamento del sistema, in termini di numero di testate e spesso anche di quantità di copie per testata, tale da limitare profondamente la visibilità delle nuove pubblicazioni e dunque vanificare nei fatti lo sforzo distributivo e lo stesso intento sottostante al principio di pari trattamento. Connesso al sovraffollamento dei punti vendita, vi è il problema della gestione delle rese. Esse rappresentano un connotato strutturale del settore, connesso all'elevato grado di deperibilità del prodotto. Il fenomeno è tuttavia aggravato dall'esistenza di un incentivo dell'editore a diffondere un numero di copie superiore alle vendite attese, piuttosto che esporsi al rischio di perdere occasioni di vendita.

In questo quadro, l'Autorità ha evidenziato la necessità che le modalità di funzionamento del settore distributivo, frutto della progressiva sedimentazione di principi, regole, accordi realizzatisi in una congiuntura totalmente diversa da quella attuale, siano riviste, nell'ottica di preservare quanto ancora oggi conserva la sua validità e di rimuovere vincoli inattuali che non salvaguardano il pluralismo e assegnano a taluni soggetti ingiustificate posizioni di vantaggio, impedendo nel contempo un'efficace risposta del settore alle attuali dinamiche.

L’Autorità ha ribadito l’auspicio, già formulato in passato, a una piena liberalizzazione dell’accesso al mercato della vendita al dettaglio, che favorisca un naturale adeguamento dell’assetto distributivo all’evoluzione della domanda. È emerso infatti che l’attuale regolazione della localizzazione delle rivendite attraverso i piani comunali e le procedure di autorizzazione, oltre a mortificare le dinamiche competitive, espone non di rado i titolari di autorizzazione a rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali. L’esperienza di altri importanti Paesi europei, in cui il disegno del sistema distributivo della stampa è rimesso alla libera iniziativa degli operatori, fuga i timori che l’eliminazione dell’intervento regolatorio possa minacciare il funzionamento del settore, la diffusione delle pubblicazioni o il pluralismo dell’informazione. In ogni caso, laddove la struttura del mercato, a seguito del libero incontro della domanda e dell’offerta, dovesse evidenziare aree di sottodimensionamento dell’offerta, potrebbero essere adottate iniziative mirate, mediante sovvenzioni pubbliche, per garantire la presenza di punti vendita in realtà in cui l’iniziativa economica privata non avrebbe interesse ad installarsi.

Un intervento per la liberalizzazione risulta tanto più opportuno alla luce della necessità di adeguare l’ordinamento italiano agli indirizzi del diritto comunitario in tema di libertà di stabilimento dei prestatori e di circolazione dei servizi negli Stati membri, ai sensi del quale una regolazione dell’accesso al mercato potrebbe essere giustificata solo ove la stessa sia preordinata al soddisfacimento di un motivo di interesse generale e laddove un tale obiettivo non possa essere colto tramite una misura meno restrittiva.

Una seconda area di possibile intervento riguarda i rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva. L’Autorità ritiene necessario che in occasione dell’imminente rinnovo dell’Accordo Nazionale, gli editori e gli attori della distribuzione – tra cui dovrebbe essere inclusa una rappresentanza dei rivenditori non esclusivi – attuino una declinazione meno restrittiva del principio di identità delle condizioni economiche praticate ai rivenditori. In particolare, si ritiene che gli obiettivi sottesi al principio di identità delle condizioni economiche di cessione delle pubblicazioni di cui all’articolo 5 del Decreto Legislativo n. 170/2001 non sarebbero vanificati se la remunerazione fosse differenziata facendo riferimento a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall’esercizio. Esempi in questo senso sono individuabili in Francia, dove il corrispettivo riconosciuto al rivenditore varia in funzione del livello di specializzazione di quest’ultimo e della qualità del servizio offerto, e in Gran Bretagna, dove i

distributori locali hanno facoltà di applicare un *carriage service charge*, la cui entità varia a seconda dei volumi di giornali acquistati dal punto vendita.

Nella stessa direzione, la determinazione di un fatturato minimo per i rivenditori e la corrispondente assunzione da parte dei distributori dell'impegno a fornire tutti i rivenditori che lo realizzino, potrebbe porre fine alla violenta *querelle* che oggi oppone esercenti autorizzati alla rivendita e distributori che rifiutano la fornitura.

Quanto alla remunerazione del distributore locale, essa potrebbe rispecchiare maggiormente l'effettivo servizio svolto laddove si utilizzasse come parametro principale di quantificazione il "distribuito" anziché il "venduto".

Un terzo "pacchetto" di iniziative dovrebbe essere volto a salvaguardare il principio di parità di trattamento, che oggi appare ostacolato, principalmente a causa dell'affollamento dei punti vendita e degli incentivi per gli editori a sovradimensionare la tiratura. Per promuovere la piena efficacia del principio della parità di trattamento, si ritiene necessario circoscrivere il suo ambito di applicazione alle testate giornalistiche in senso stretto, escludendo da tale protezione gli allegati, gli inserti o i *gadget*, siano essi uniti fisicamente o meno al giornale. Una misura più incisiva potrebbe essere rappresentata dalla definizione di criteri più stringenti per la qualificazione di un prodotto come "editoriale", in maniera da evitare comportamenti opportunistici di presunti editori che sfruttano l'obbligo in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è del tutto marginale, se non assente. Infine, un'ulteriore riconsiderazione dell'obbligo di parità di trattamento potrebbe consistere nel riconoscere ai distributori e ai rivenditori la facoltà di non accettare la fornitura al superamento di determinate soglie.

L'Autorità valuta della massima importanza che la revisione delle modalità di funzionamento del sistema sia compiuta in modo organico, con l'intento di rimuovere, per quanto possibile, tutte le restrizioni o anomalie che vincolano ingiustificatamente l'efficiente svolgimento dell'attività distributiva.

### ***Segnalazioni***

#### ***GESTIONE DEGLI SPAZI DISPONIBILI A FINI PUBBLICITARI NELL'AMBITO DELLE ATTIVITA' DI TRASPORTO DI ATAF***

Nell'ottobre 2009, l'Autorità ha reso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della

legge n. 287/90, alla società ATAF Spa e al Comune di Firenze, in merito alle restrizioni concorrenziali derivanti dal mancato ricorso alle procedure ad evidenza pubblica per il rinnovo della concessione alla società mista I-MAGO Spa, ai fini della gestione degli spazi disponibili nell'ambito delle attività di trasporto di ATAF utilizzabili a fini pubblicitari.

L'Autorità ha sottolineato come il rinnovo della concessione, avvenuto nel 2008 e valido per un periodo di quindici anni, non fosse scaturito da un corretto confronto concorrenziale con altri operatori economici. Come più volte rappresentato, l'affidamento in concessione attribuisce una posizione di privilegio al concessionario e, dunque, per attenuare le distorsioni concorrenziali connesse a tale posizione privilegiata, è necessario che l'affidamento derivi da procedure ad evidenza pubblica.

Nel caso in oggetto, la distorsione iniziale derivante dal rinnovo della concessione in assenza di confronto competitivo era stata aggravata dalla circostanza per cui tale rapporto avrebbe avuto durata maggiore che in passato e anche un oggetto differente, laddove si prevedeva che I-MAGO provvedesse anche alla sostituzione dell'intero parco delle pensiline di proprietà di ATAF.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha auspicato che le deroghe al ricorso alle gare per l'affidamento di servizi o lavori da parte della PA avvenissero solo nei casi di esclusione specificamente previsti dalla normativa.

#### *DETERMINAZIONE DEI COMPENSI DOVUTI ALLE IMPRESE PRODUTTRICI PER L'UTILIZZAZIONE IN PUBBLICO DI FONOGRAMMI*

Nell'ottobre 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Parlamento, al Governo e al Ministro per i Beni e le Attività Culturali, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle problematiche di carattere concorrenziale delineatesi in materia di gestione dei diritti connessi dei produttori fonografici e degli artisti (interpreti ed esecutori), con particolare riferimento alla determinazione dei compensi loro dovuti per l'utilizzazione in pubblico dei fonogrammi sia a scopo di lucro che non di lucro. La normativa vigente prevede che, in caso di utilizzo in pubblico dei fonogrammi, debba essere riconosciuto al produttore un compenso (ai sensi degli artt. 73 e 73-bis della legge n. 633/41, a seconda che l'utilizzazione sia a scopo di lucro che non di lucro) e determina, nel caso in cui non si raggiunga un accordo tra le parti interessate, il valore del suddetto compenso (per la diffusione a scopo di lucro ci si riferisce ai Decreti del Presidente del

Consiglio dei Ministri del 1975 e 1976, rispettivamente per la diffusione in pubblico e per quella mediante reti radiofoniche e televisive).

In Italia, la riscossione di tali compensi è gestita in gran parte da SCF-Consorzio Fonografici, la quale si occupa anche della stipula di accordi con le diverse associazioni di categoria rappresentative degli utilizzatori della musica registrata, sia a scopo di lucro che non di lucro. SCF è stata costituita mediante un'intesa tra 10 produttori fonografici, per la gestione in via collettiva dei diritti connessi al diritto d'autore, e nel 1998 è stata oggetto di un'istruttoria dell'Autorità, la quale ha concluso il procedimento affermando che essa non era idonea a restringere la concorrenza, poiché i DPCM del 1975 e 1976 ponevano un limite, seppur derogabile, alla negoziazione dei compensi. Successivamente alla costituzione di SCF, è sorto un ampio contenzioso tra quest'ultima e le diverse associazioni di imprese e le singole imprese utilizzatrici, circa le seguenti questioni: *i)* individuazione dei casi in cui si realizzavano le utilizzazioni dei fonogrammi che davano luogo al diritto al compenso ai sensi dell'articolo 73 ovvero dell'articolo 73-*bis* e *ii)* determinazione del *quantum* dovuto (in particolare, della percentuale e della base su cui calcolare detta percentuale).

L'Autorità, rilevando come il quadro normativo descritto si fosse dimostrato inidoneo a regolare i rapporti tra utilizzatori e produttori dei fonogrammi e ad assicurare la tutela dei contraenti più deboli, ne ha auspicato la revisione.

In particolare, l'Autorità ha suggerito, nell'eventualità di mancato accordo sui compensi, di ricorrere ad un organo terzo, specificatamente competente, che individui in tempi e modi adeguati i casi in cui applicare l'articolo 73 ovvero il 73-*bis*, nonché il *quantum* dovuto a titolo di compenso. Tale competenza potrebbe spettare al Comitato Consultivo Permanente per il Diritto d'Autore, attualmente istituito presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, opportunamente modificato nella sua composizione, in modo che accolga, oltre ai rappresentanti del Ministero, a esperti della materia e a rappresentanti delle imprese beneficiarie dei diritti, anche quelli degli utilizzatori.

## INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

### SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

#### *Inottemperanze*

##### *FONDIARIA-SAI/POPOLARE VITA*

Nel dicembre 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Fondiaria-Sai Spa per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, nel settembre 2007, Fondiaria-Sai e Holding di Partecipazioni Finanziarie Popolare di Verona e Novara Spa avevano modificato il patto parasociale che, disciplinando taluni rapporti di *governance* su Popolare Vita S.p.A., consentiva alle stesse di esercitare il controllo congiunto su Popolare Vita. Ad esito di tali modifiche, Popolare Vita risultava, pertanto, soggetta al controllo esclusivo di Fondiaria-Sai.

L'Autorità ha considerato che tale operazione costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*) della legge n. 287/90 e risultava soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale, realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate dall'operazione era superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.

Tenuto conto dell'assenza di dolo dell'agente, della comunicazione spontanea, benché tardiva dell'operazione e della modesta incidenza concorrenziale dell'operazione, l'Autorità ha comminato alla società Fondiaria - SAI una sanzione amministrativa pari a 5 mila euro.

#### *Segnalazioni*

##### *CLAUSOLE DI ESCLUSIVA NEL RAPPORTO DI DISTRIBUZIONE TRA COMPAGNIE ASSICURATIVE E AGENTI*

Nel febbraio 2009, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle disposizioni che modificavano il rapporto contrattuale tra compagnie assicurative e agenti di cui agli emendamenti n. 12.1 12.2 al d.d.l. n. 1195, che – se approvati - avrebbero abrogato alcune misure di cui all'articolo 8 del d.l. n. 223/06, convertito nella l. n. 248/06.

Atteso che il succitato decreto legge persegue obiettivi pro-competitivi e di tutela del consumatore, in particolare prevedendo sia un divieto delle clausole di esclusiva nel rapporto di distribuzione tra compagnie assicurative e agenti, sia la facoltà di recesso annuale senza oneri per i contratti assicurativi di durata poliennale, l’Autorità ha inteso evidenziare come i due emendamenti segnalati avrebbero comportato, di contro, vari effetti aventi impatti restrittivi in un’ottica *antitrust*.

In primo luogo, si prevedeva l’eliminazione del divieto della clausola di distribuzione esclusiva nel rapporto tra compagnie di assicurazione e intermediari/agenti. In secondo luogo, veniva modificato il diritto di recesso annuale nel caso dei contratti di durata poliennale attraverso l’introduzione di tale facoltà soltanto per i contratti già in vita da almeno cinque anni.

L’Autorità ha rilevato che entrambe le proposte di modifica avrebbero inciso negativamente tanto sugli assetti concorrenziali dei mercati assicurativi coinvolti, quanto sulla tutela del consumatore, giacché la possibilità di adottare clausole di esclusiva espone ad un elevato rischio di fidelizzazione i consumatori finali, e disincentiva gli stessi agenti e la domanda finale ad esercitare il proprio potere di mercato comparando contratti distributivi e prodotti di compagnie diverse. L’Autorità ha ritenuto, altresì, che anche la modifica della facoltà di recesso comportasse effetti negativi sotto il profilo della concorrenza, in quanto suscettibile di contrarre la mobilità della domanda, in ragione dell’innalzamento degli *switching cost*.

L’Autorità ha, quindi, concluso che gli emendamenti oggetto della segnalazione andavano in una direzione esattamente opposta alla *ratio liberalizzatrice* del d.l. n. 223/06, convertito nella l. n. 248/06, contrastando gli auspicati sviluppi pro-competitivi dei mercati assicurativi, e ha auspicato che il Parlamento ed il Governo, nonché le Autorità competenti tenessero in adeguata considerazione tali osservazioni.

#### *SCHEMA DI REGOLAMENTO OBBLIGHI DI INFORMAZIONE E DI PUBBLICITÀ DEI PRODOTTI ASSICURATIVI*

Nell’agosto 2009, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, l’Autorità ha reso un parere all’ISVAP, in merito allo “*Schema di regolamento concernente la disciplina degli obblighi di informazione e di pubblicità dei prodotti assicurativi*”.

Considerando le difficoltà applicative della portabilità/estinzione anticipata dei mutui e di altri rapporti di finanziamento, l'Autorità ha apprezzato l'introduzione di una regolamentazione *ad hoc* volta a risolvere le vischiosità emerse nella prassi e ad assicurare maggiore trasparenza sulle condizioni di collocamento delle polizze.

Ad esempio, l'Autorità ha osservato che la restituzione parziale del premio relativamente al periodo per il quale il rischio è cessato, rimuoveva un importante ostacolo alla portabilità del mutuo e consentiva che quest'ultima si associasse alla mobilità del cliente relativamente all'operatore assicurativo. Altrettanto positiva è apparsa la libertà del cliente di trasferire la polizza assicurativa anche con il nuovo intermediario bancario e di modificare, per le polizze vita, solo il soggetto beneficiario. A tale riguardo, l'Autorità ha tuttavia auspicato che la possibilità di cambiare impresa assicurativa oppure di rimanere con la stessa, ma trasferendo la polizza, fosse garantita per tutti i tipi di polizza, al fine di evitare che, avvalendosi di un unico operatore per tutti i servizi, la mobilità di un servizio implicasse la mobilità su tutti i servizi.

Per quanto riguarda gli obblighi informativi, l'Autorità ha constatato che lo Schema di regolamento prevedeva una complessa disciplina di trasparenza sia nella fase pre-contrattuale, che in corso di contratto. In un'ottica di semplificazione, veniva garantita la possibilità di rinviare nella documentazione informativa, alle relative disposizioni contrattuali senza riportarne direttamente il contenuto: novità positiva nei limiti in cui ciò non riguardasse profili essenziali nella scelta delle polizze. Era anche possibile modulare la regolamentazione, completa degli allegati tecnici, degli obblighi informativi a seconda delle caratteristiche tipiche delle polizze assicurative; a tal proposito, l'Autorità ha auspicato che l'approccio modulare non compromettesse lo sforzo di razionalizzazione che lo Schema si è proposto.

L'Autorità ha altresì osservato che, in un'ottica di maggior trasparenza, appariva necessario che il fascicolo informativo della polizza fosse liberamente disponibile al cliente per la consultazione, e che riportasse i profili essenziali del contratto, per favorire la comparabilità delle offerte assicurative sul mercato. Inoltre, in caso di variazione di tali elementi essenziali, era opportuno che il cliente ricevesse un'informativa tempestiva ed adeguata e che lo Schema di regolamento permettesse la variazione solo se consentita dalla normativa vigente.

L'Autorità ha anche auspicato che per le polizze di responsabilità civile, l'identificazione della classe di merito avvenisse agevolmente, e che il consumatore ricevesse tempestiva comunicazione in caso di variazione della stessa. La chiarezza doveva riguardare anche i contenuti della prestazione assicurativa, quantificando esattamente quanto il cliente riceverà al verificarsi di determinati eventi oppure fornendo una chiara spiegazione delle garanzie esistenti e dei meccanismi di funzionamento della polizza.

Per quanto riguarda infine la scontistica, l'Autorità ha evidenziato l'esigenza di assicurare idonei incentivi a competere tra gli operatori; conseguentemente, gli obblighi informativi non dovevano limitarsi alla quantificazione degli sconti, ma indicare anche gli elementi che ne possano giustificare l'applicazione.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che lo Schema di regolamento prevedesse un'importante disciplina in merito alle polizze assicurative connesse agli obblighi di finanziamento e ha condiviso i principi di semplificazione e razionalizzazione che permeavano la regolazione degli obblighi informativi.

#### *AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI BROKERAGGIO ASSICURATIVO DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI*

Nell'ottobre 2009, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione ai Presidenti delle Regioni, al Ministro della Difesa, al SO.RE.SA, all'ENAV, alla SOGESID e all'ANPCI, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, formulando alcune osservazioni in ordine alle problematiche concorrenziali conseguenti all'affidamento dei servizi di *brokeraggio* assicurativo da parte degli Enti pubblici.

Innanzitutto, l'Autorità ha sottolineato che i servizi di *brokeraggio* assicurativo forniti alle Pubbliche Amministrazioni devono essere affidati tramite procedure di evidenza pubblica, così come previsto dalla normativa nazionale e comunitaria; il *broker* così selezionato non può scegliere direttamente la compagnia d'assicurazione cui affidare la copertura dei rischi, in quanto anche quest'ultima deve essere selezionata tramite procedure di evidenza pubblica.

Riguardo alla redazione dei bandi di gara, precedenti segnalazioni pervenute all'Autorità avevano rilevato specifici problemi riguardo a previsioni quali il possesso di sproporzionali requisiti dimensionali quale condizione di ammissione alla gara, il calcolo dei requisiti dimensionali in sede di valutazione dell'offerta, l'indicazione di

parametri di prezzo minimi, la c.d. “Clausola *Broker*” e i bandi che raggruppano i servizi di *brokeraggio* e i servizi assicurativi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l’Autorità ha auspicato che venga inserita nei bandi di gara, in alternativa ai criteri dimensionali, la possibilità di attestare l’affidabilità della propria impresa attraverso altra documentazione, così come previsto anche dall’articolo 41, comma 3, del Decreto Legislativo n. 163/06; essa ha inoltre auspicato la limitazione della possibilità di associarsi in RTI da parte di imprese singolarmente in grado di soddisfare i requisiti di partecipazione alla gara.

Riguardo al secondo aspetto, l’Autorità ha auspicato che in sede di valutazione dell’offerta non venga dato un peso preponderante ai requisiti soggettivi, ma che invece siano tenuti più in conto gli aspetti dell’offerta specificatamente collegati all’attività richiesta. In terzo luogo, si è auspicato che nei bandi di gara non fosse fissato un livello minimo di prezzo, in quanto questo valore funge da punto focale al quale tutti i partecipanti alla gara tendono ad omogeneizzarsi, azzerando così il confronto competitivo.

Per quanto riguarda la “clausola *broker*”, con cui la Pubblica Amministrazione evidenzia la presenza di un consulente assicurativo, l’Autorità ha sostenuto che, qualora le stazioni appaltanti già si avvalgano di un *broker* o non intendano farlo, è legittimo che esse separino i servizi, richiedendo solo le coperture assicurative ed escludendo la partecipazione di un *broker*, essendo i servizi offerti da quest’ultimo, differenti da quelli offerti dalle compagnie assicurative. Infine, proprio perché i servizi assicurativo e di *brokeraggio* sono attività distinte e quindi erogabili da soggetti diversi, il loro abbinamento indiscriminato in un bando di gara appare potenzialmente restrittivo della concorrenza.

## SERVIZI FINANZIARI E CREDITO

### *Intese*

#### *ASSEGNI MAV- COMMISSIONI INTERBANCARIE*

Nell’aprile 2009, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 81 del trattato Ce nei confronti dell’Associazione Bancaria Italiana (ABI) e del Consorzio PattiChiari, accettando gli impegni presentati ai sensi dell’articolo 14-ter,

comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo l’istruttoria, senza accettare l’infrazione. Il procedimento era stato avviato nel settembre 2008 al fine di accettare se vi fossero state violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza consistenti nella fissazione collettiva a livello associativo del valore massimo delle commissioni interbancarie che riguardano l’offerta dei servizi di assegno e MAV, e nella definizione a livello consortile di un tetto massimo per giorni di disponibilità economica e non stornabilità economica delle somme versate mediante l’assegno.

Le commissioni interbancarie rappresentano corrispettivi versati tra banche nella fase intermedia delle procedure per la fornitura dei vari servizi di pagamento in oggetto, e costituiscono dei costi intermedi che potrebbero incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela, sia direttamente, ovvero in termini di prezzo del servizio, sia indirettamente, ovvero in termini di giorni di valuta e di disponibilità (economica e giuridica). Di conseguenza, l’Autorità ha considerato che gli accordi oggetto del procedimento, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche di tali corrispettivi interbancari, potevano configurare delle intese che, limitando gli spazi di autonomia decisionale di ciascun istituto di credito nelle politiche commerciali alla clientela, avrebbero inciso sull’erogazione dei servizi di pagamento ai consumatori finali.

A seguito dell’avvio del procedimento istruttorio tanto ABI quanto PattiChiari hanno presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-ter della legge n. 287/90. Da un lato, ABI si è impegnata a: *i*) eliminare la commissione per gli assegni bancari troncati e quella per gli assegni circolari troncati; *ii*) ridurre la commissione per gli assegni impagati restituiti in stanza; *iii*) effettuare entro giugno 2009 e con successiva cadenza biennale, secondo i criteri attualmente utilizzati, nuove rilevazioni dei valori delle commissioni rimaste in vigore; d’altra parte, PattiChiari si è impegnata a: *i*) inserire l’informazione circa i tempi massimi di disponibilità economica e giuridica delle somme versate mediante assegno praticato dalle banche aderenti all’interno del motori di ricerca dell’iniziativa denominata “conti Correnti a Confronto”; *ii*) assicurare un’ampia visibilità alle informazioni circa il trattamento economico e giuridico riservato al servizio di incasso assegni; *iii*) ridurre, per le banche consorziate che aderiscono all’iniziativa “Tempi certi di disponibilità delle somme versate con assegno”, il tempo di disponibilità economica a 5 giorni lavorativi successivi alla data di negoziazione dell’assegno a decorrere dal 1° ottobre 2009; *iv*) valorizzare l’adesione da parte dei singoli consorziati

all'iniziativa “Tempi certi di disponibilità delle somme versate con assegno” attraverso l’uso di uno specifico simbolo grafico.

A seguito di osservazioni svolte sull’efficacia degli impegni pervenute all’Autorità dall’associazione dei consumatori Altroconsumo, il consorzio PattiChiari ha integrato i suddetti impegni, in primo luogo prevedendo un miglioramento della modalità di ricerca personalizzata in modo da favorire un orientamento economicamente più informato all’interno del vasto panorama dell’offerta bancaria; in secondo luogo, per ovviare ai limiti degli strumenti di comunicazione *on line*, assumendo l’impegno di proporre una scheda informativa sintetica che racchiuda le informazioni essenziali riguardo alle condizioni economiche applicate al conto corrente, incluse quelle relative al trattamento economico del servizio di incasso assegni.

L’Autorità ha ritenuto che gli impegni proposti da ABI, grazie ai quali venivano eliminate le due commissioni interbancarie di maggior impatto economico, mantenendo solo quelle per le quali erano ravvisabili ragioni di efficienza economica e di corretta attribuzione dei costi sostenuti dalle diverse banche coinvolte, fossero idonei a rimuovere i profili restrittivi individuati nel provvedimento di avvio. Anche per ciò che concerne PattiChiari, gli impegni così come da ultimo integrati sono stati ritenuti idonei ad assicurare lo sviluppo di incentivi al perseguimento dell’efficienza nel comparto assegni, con rilevanti benefici per la clientela finale. L’Autorità ha, pertanto, disposto l’obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti di ABI e PattiChiari, ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e ha chiuso il procedimento nei confronti delle stesse senza accertare l’infrazione.

#### *CARTE DI CREDITO*

Nel luglio 2009, l’Autorità ha avviato ai sensi dell’articolo 81 del Trattato CE un procedimento istruttorio nei confronti delle società MasterCard Incorporated, MasterCard International Incorporated, MasterCard Europe Sprl, Banca Monte dei Paschi di Siena Spa, Banca Nazionale del Lavoro Spa, Banca Sella Holding SpA, Barclays Bank plc, Deutsche Bank Spa, Intesa Sanpaolo SpA, ICBPI SpA e Unicredit SpA. In particolare, l’oggetto del procedimento è stato individuato nella struttura e nel funzionamento del circuito Mastercard, nonché nei contratti di licenza stipulati fra lo stesso circuito e i licenziatari (c.d. *acquirer*), in quanto suscettibili di configurare intese restrittive della concorrenza.

Con riguardo al circuito, il gruppo MasterCard è composto da una *holding*, MasterCard Incorporated, e da due società controllate, MasterCard International Incorporated e MasterCard Europe S.p.r.l.; la sua organizzazione interna in Europa si basa sull'esistenza di un *Global Board*, composto da 12 *directors*, tre dei quali sono nominati dalle Banche e dalle società finanziarie licenziatarie, che ha il potere, fra le altre cose, di definire le commissioni interbancarie multilaterali (MIF), e di un *European Board*, composto dai rappresentanti delle banche europee licenziatarie di MasterCard, organo cui compete la gestione delle nuove richieste di adesione al circuito, la definizione delle regole operative e l'approvazione del *budget* annuale.

MasterCard opera come circuito c.d. a quattro parti, nel quale il gestore del circuito concede a titolo oneroso, ai soggetti terzi richiedenti, in possesso di determinati requisiti, la licenza per effettuare l'attività di emissione verso i clienti bancari e di convenzionamento degli esercenti. I soggetti licenziatari, che aderiscono a MasterCard International Inc., possono erogare servizi secondo diversi modelli, di maggiore o minore integrazione con riguardo all'attività di distribuzione delle carte; in ogni caso, i contratti con i titolari delle carte di credito e con gli esercenti contrattualizzati sono stipulati dai licenziatari Mastercard e non dai distributori.

Per la richiesta realizzazione in circolarità delle transazioni derivanti dall'utilizzo delle carte viene definita a livello interbancario una commissione (*multilateral interchange fee*, MIF). La MIF rappresenta una delle principali componenti di costo per la successiva definizione delle variabili economiche da parte degli *acquirer*, in particolare delle commissioni agli esercenti (c.d. *merchant fees*). Si tratta di una commissione corrisposta dagli esercenti per i servizi resi dall'*acquirer* licenziatario del marchio MasterCard nella stipula dei contratti di convenzionamento.

L'Autorità ha, quindi, individuato nel settore delle carte di pagamento un primo mercato a monte, dove competono i diversi circuiti, che forniscono alle banche ad essi aderenti delle piattaforme attraverso le quali vengono eseguite e regolate, secondo specifiche *network rules*, le transazioni effettuate con le carte di pagamento. L'utilizzo dei servizi forniti attraverso il circuito avviene a titolo oneroso e il circuito definisce inoltre le MIF che l'*acquirer* corrisponde all'*issuer* ogni volta che viene effettuato un pagamento in circolarità con carta. Il confronto competitivo tra gestori dei diversi circuiti, al fine di incentivare le società finanziarie a partecipare e a utilizzare il proprio sistema, avviene quindi sulle suddette variabili economiche.

L’Autorità ha poi individuato altri due mercati rilevanti per l’analisi della fattispecie, che si pongono a valle del primo. In primo luogo l’attività di emissione delle carte di pagamento, *issuing*, comprende principalmente l’offerta della carta al cliente finale (che ne diviene il titolare), la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche.

L’*issuer* è il soggetto beneficiario della MIF, fissata dal circuito in maniera omogenea a parità di tipologia di transazione e applicata dai licenziatari, nelle transazioni in circolarità che li riguardano, attraverso i contratti di licenza sottoscritti con il circuito stesso. Nel modello non integrato (con *issuer* diverso dal mero distributore), il distributore incassa l’*interchange fee* e pertanto la commissione che percepisce l’*issuer* risulta influenzata da quest’ultima; infatti, la commissione dell’*issuer* non può superare il livello della MIF e può crescere con essa almeno sino al punto da non incentivare il passaggio ad un modello integrato.

In secondo luogo, il mercato dell’*acquiring* comprende le attività di contrattualizzazione degli esercenti, la gestione dei rapporti con i circuiti internazionali, la negoziazione e gestione delle commissioni a carico dell’esercente, l’istallazione e la gestione di POS, la gestione delle frodi e, in generale, le attività di *customer service*. L’esercente, che rappresenta la domanda in tale mercato, è tenuto a corrispondere una commissione espressa in percentuale del valore della transazione alla banca che ha effettuato il convenzionamento. Tale commissione, la c.d. *merchant fee*, viene definita dall’*acquirer*. In tali mercati, con specifico riferimento all’Italia, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, le banche o società finanziarie che operano come *acquirer* del circuito Mastercard sono BMPS, BNL, Banca Sella, Barclays Bank, Deutsche Bank, Intesa Sanpaolo, ICBPI, Unicredit.

MasterCard rappresenta uno dei principali gestori nel mercato dei circuiti di pagamento in Italia. Le banche licenziatarie di MasterCard in Italia sono la pressoché totalità dei gruppi bancari dimensionalmente più rilevanti attivi sul territorio nazionale.

L’Autorità ha quindi ritenuto che la definizione delle *interchange fees* domestiche per l’Italia da parte di MasterCard possa configurare un’intesa in violazione dell’articolo 81 del Trattato CE, trattandosi di una decisione di un’associazione di imprese che fissa in modo omogeneo una rilevante variabile economica. Inoltre, l’insieme dei contratti di licenza tra circuito MasterCard e gli *acquirer* rappresenta un insieme di intese verticali