

che, comportando l'applicazione uniforme e coordinata di uguali voci di costo (*interchange fee*) possono determinare una fattispecie restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, limitando il confronto competitivo nel mercato dell'*acquiring*. Al 31 dicembre 2009, il procedimento è in corso.

ACCORDI INTERBANCARI "ABI-COGEBAN"

Nel novembre 2009, l'Autorità ha avviato una istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE avente per oggetto le commissioni interbancarie applicate per i servizi RiBa, RID e Bancomat in quanto tali *interchange fees* potrebbero risultare non giustificate da criteri di efficienza economica a livello di sistema e di contesto europeo, nonché determinare criticità concorrenziali nell'ambito del processo di armonizzazione SEPA in corso.

Gli accordi oggetto del procedimento riguardano, da un lato, la fissazione collettiva a livello associativo da parte dell'ABI, di condizioni che governano l'offerta dei servizi RiBa e RID e, dall'altro, la fissazione, da parte del Consorzio Bancomat, di condizioni che impattano sull'offerta del servizio di prelievo presso gli sportelli ATM con la carta Bancomat. In particolare, in entrambi i casi, si fa riferimento alla definizione del valore massimo di alcune commissioni interbancarie (di seguito anche "*multilateral interchange fees*" o "MIF"), per tali servizi.

L'offerta dei servizi RiBa e RID comporta un'interazione tra le banche dei soggetti che ricevono e quelle dei soggetti che effettuano il pagamento; la commissione interbancaria è pagata dalla banca del creditore alla banca del debitore, che è anche il cliente dell'impresa. Il sistema prevede altresì penali a carico delle banche che non rispettano le regole che governano le relazioni interbancarie.

La possibilità di effettuare un prelievo con la carta Bancomat presso lo sportello ATM di una banca diversa da quella emittente (cd. prelievo in circolarità) comporta un'interazione tra quest'ultima e quella proprietaria dell'ATM. In particolare, per un'operazione di prelievo in circolarità, la banca emittente addebita sul conto corrente del proprio cliente la somma prelevata e accredita la stessa somma alla banca proprietaria dello sportello ATM. La banca proprietaria dello sportello ATM ottiene dalla banca emittente il pagamento della commissione interbancaria.

Le commissioni interbancarie oggetto del presente procedimento rappresentano dei corrispettivi versati tra le banche che sono coinvolte nell'offerta dei servizi di cui sopra. Tali oneri interbancari costituiscono dei costi intermedi e possono incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela finale. In considerazione dei rischi concorrenziali connessi alla fissazione centralizzata delle commissioni interbancarie, l'Autorità, anche alla luce delle evoluzioni nel contesto comunitario, ha già rilevato nell'analisi di varie *multilateral interchange fees* su altri servizi di pagamento in Italia la necessità di valutarne la compatibilità con la normativa sulla concorrenza seguendo un approccio di efficienza complessiva del sistema.

Inoltre, l'evoluzione del contesto comunitario relativamente al progetto SEPA ha introdotto, tra l'altro, cambiamenti di rilievo riguardanti in modo specifico il meccanismo di funzionamento dei servizi oggetto del presente procedimento. In particolare, con riferimento al servizio RID, l'analogo servizio in ambito SEPA (*SEPA Direct Debit*) non prevede commissioni interbancarie in quanto non ritenute necessarie per l'uso efficiente di questo servizio. Al fine di evitare effetti concorrenziali negativi a danno del prodotto SEPA connessi all'esistenza di prodotti analoghi a livello nazionale più remunerativi per le banche - in quanto caratterizzati dalla presenza di una commissione interbancaria - il Regolamento CE n. 294/2009 e il documento di consultazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 81 del Trattato CE al *multilateral interbank-payments*, escludono differenziazioni tra i due servizi relativamente alle MIF.

L'Autorità ha avviato una istruttoria ritenendo che le commissioni interbancarie attualmente applicate per i servizi RIBa, RID e Bancomat potrebbero risultare non giustificate da criteri di efficienza economica a livello di sistema e di contesto europeo, nonché determinare criticità concorrenziali nell'ambito del processo di armonizzazione SEPA in corso. Al 31 dicembre 2009, il procedimento è in corso.

COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT

Nel novembre 2009 l'Autorità ha avviato una istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE avente per oggetto le commissioni multilaterali sul servizio Pagobancomat. L'accordo oggetto del procedimento riguarda la fissazione da parte del Consorzio BANCOMAT delle condizioni che regolano i criteri e le modalità di svolgimento del servizio di pagamento presso i POS (*Point Of Sale*) esistenti sul

territorio nazionale attraverso l'utilizzo della carta PagoBANCOMAT. L'accordo prevede impegni reciproci fra le banche aderenti in ordine al funzionamento del servizio e, in particolare, la determinazione della commissione interbancaria massima PagoBANCOMAT. Il mercato a monte è quello dove operano i circuiti, che svolgono le numerose attività atte ad assicurare che i pagamenti effettuati con le carte si concludano e si realizzino in condizioni di sicurezza. Sui mercati a valle gli operatori attivi, tipicamente banche, operano, da un lato, nell'emissione di carte con il marchio del circuito e con la propria denominazione che ne differenzia il prodotto e i servizi (*issuing*) e, dall'altro, nel convenzionamento degli esercenti per l'accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito (*acquiring*).

Nel caso di specie, le regole del circuito PagoBANCOMAT prevedono, per ogni singola transazione effettuata con carta PagoBANCOMAT, che la banca che ha convenzionato l'esercente (banca *acquirer*) corrisponda la commissione interbancaria alla banca che ha emesso la carta con la quale è stata effettuata la transazione (banca *issuer*). Tali oneri interbancari costituiscono dei costi intermedi e possono incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela finale. In particolare, l'esistenza di una commissione uniforme definita a livello di Consorzio determina una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti. Inoltre, trattandosi di una commissione interbancaria multilaterale, tale soglia è comune per tutte le banche che convenzionano gli esercenti per il circuito PagoBANCOMAT.

L'accordo oggetto del presente procedimento, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche della commissione interbancaria, si configura, pertanto, come un'intesa che incide sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale. Più specificamente, la fissazione di una commissione interbancaria in modo coordinato limita gli spazi di autonomia decisionale delle banche nelle politiche commerciali alla clientela, ed è quindi suscettibile di comportare una significativa riduzione del grado di concorrenza del settore, che può condurre a condizioni economiche più onerose per l'utenza finale.

In considerazione dei rischi concorrenziali connessi alla fissazione centralizzata delle commissioni interbancarie, l'Autorità, anche alla luce delle evoluzioni nel contesto comunitario, ha già rilevato nell'analisi di varie *multilateral interchange fees* su altri servizi di pagamento in Italia la necessità di valutarne la compatibilità con la

normativa sulla concorrenza seguendo un approccio di efficienza complessiva del sistema. A ciò si aggiunga che, a livello comunitario la definizione coordinata di MIF relative a transazioni transfrontaliere realizzate con carte di pagamento – debito e credito – è stata ritenuta restrittiva della concorrenza e da valutare alla luce dell'efficienza del sistema. Al 31 dicembre 2009, il procedimento è in corso.

Abusi

POSTE ITALIANE – AUMENTO COMMISSIONE BOLLETTINI C/C

Nel dicembre 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE nei confronti della società Poste Italiane Spa, accettando gli impegni presentati ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo il procedimento senza accertare l'infrazione. L'istruttoria aveva tratto origine da una segnalazione da parte dell'associazione Centro servizi diritti del Cittadino, che denunciava, in particolare, come dal 1° ottobre 2008 Poste Italiane avesse applicato aumenti in vari servizi BancoPosta, tra cui quello di 0,10 euro sulla commissione dei bollettini di conto corrente postale corrisposta dal debitore che effettuava il versamento presso gli sportelli postali.

Nel mercato dei servizi di incasso-pagamento, il bollettino postale è utilizzabile esclusivamente nel circuito postale e consente di effettuare numerosi pagamenti tra cui quelli di utenze, imposte iscritte al ruolo tramite RAV, bolli auto, canone RAI, contravvenzioni e ICI. I costi del servizio sono distinti per colui che deve incassare (da zero a 0,22-0,36 euro a bollettino) e per colui che effettua il pagamento (costi diversi a seconda della modalità di versamento scelta, attraverso canali telematici o direttamente all'ufficio postale).

Nel mercato dei servizi di incasso-pagamento come comprensivo dei bollettini postali, MAV e bollettini freccia - esclusi quindi quelli ricorrenti (RID) -, Poste Italiane è risultata detenere nel 2007 una quota di circa il 90% del mercato; anche considerando i servizi di incasso-pagamento ricorrenti (RID), i dati disponibili portano a stimare la posizione di Poste Italiane ben oltre il 50-55%.

L'Autorità ha pertanto considerato che tale posizione di mercato fosse qualificabile come dominante, anche in considerazione del fatto che il bollettino postale è uno strumento di pagamento utilizzabile esclusivamente nel circuito postale e

non in circolarità interbancaria, in quanto non esiste una procedura di sistema cui partecipano entrambi i sistemi bancario e postale che consenta ad una banca di poter regolare l'accredito dei bollettini su un conto postale. Proprio per tale peculiarità, è Poste Italiane a definire le c.d. specifiche tecniche, non consentendo ad esempio l'inserimento di dati relativi all'IBAN del beneficiario.

In virtù della sua dominanza, Poste Italiane è stata ritenuta in grado di praticare condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, applicando tra l'altro commissioni per servizi non resi al debitore (tutti o la gran parte dei servizi di rendicontazione) e che invece sono forniti ai beneficiari, determinando così un disincentivo nel ricercare, e quindi sviluppare, strumenti di incasso alternativi.

Infine, si è ritenuto che Poste Italiane applicasse anche condizioni escludenti, quali l'applicazione di un *layout* di stampa che non contiene il codice IBAN del beneficiario, idoneo a far transitare l'operazione su circuiti diversi dalla rete postale, e che impedisce quindi modalità di versamento sul conto corrente postale del beneficiario a condizioni meno onerose per il debitore, via il sistema interbancario.

L'Autorità ha, quindi, ravvisato che i comportamenti segnalati fossero idonei a costituire condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose ed escludenti, pregiudicando il commercio intracomunitario e ha, di conseguenza, avviato un'istruttoria per accertare l'esistenza della violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

Nel luglio 2009, Poste Italiane ha presentato degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, in particolare, impegnandosi a prevedere, entro il 31 marzo 2010, l'inserimento da parte del beneficiario – salvo suo rifiuto scritto e sotto la propria responsabilità - del codice IBAN del proprio conto corrente postale nel corpo del bollettino postale premarcato (tipo documento 451, 674 e 896) nello spazio riservato al cliente, onde consentirne il pagamento attraverso l'esecuzione di un bonifico a favore del conto corrente postale indicato sul bollettino. Poste Italiane si è altresì impegnata a inserire nel *layout* di stampa il codice a barre che permetterà la dematerializzazione del bollettino, e a trasmettere al titolare del conto corrente postale sul quale vengano effettuati versamenti tramite i bonifici un *report* dei bonifici con la descrizione completa del movimento così come ricevuta dalla banca di provenienza. Infine, Poste Italiane si è impegnata a dare la massima pubblicità alle nuove modalità di pagamento, nonché a realizzare una modifica alla piattaforma “*Il portale*

dell'automobilista" attraverso il quale si pagano *on line* le pratiche automobilistiche, in modo da consentire anche ai titolari di un conto corrente bancario, così come consentito per i titolari di un conto BancoPosta, di effettuare i pagamenti *on line*.

L'Autorità, anche in seguito alle osservazioni degli altri soggetti intervenuti nel procedimento, ha ritenuto che gli impegni proposti fossero idonei a rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio. Per tale ragione, ha deliberato di renderli obbligatori nei confronti di Poste Italiane e di chiudere il procedimento nei suoi confronti senza accertare l'infrazione.

Concentrazioni

ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE/SI HOLDING

Nel marzo 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio autorizzando, subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo di SI Holding Spa da parte dell'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI) Spa.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria l'Autorità ha evidenziato come la realizzazione dell'operazione fosse suscettibile di determinare la creazione o il rafforzamento di posizioni dominanti nelle attività di emissione delle carte di credito (*issuing*) e convenzionamento degli esercenti (*acquiring*) sul territorio nazionale e con effetti sulle attività di natura prevalentemente informatica relative alle transazioni effettuate con carte di pagamento (*processing*), in modo tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

L'istruttoria svolta ha portato a riscontrare che la concentrazione in esame avrebbe determinato la costituzione di posizioni dominanti nei mercati nazionali dell'*issuing* e *acquiring*, nonché effetti potenziali restrittivi nell'attività di *processing*, in ragione della gamma di servizi offerti, della struttura verticale e dei legami (azionari/personali e contrattuali) con il principale operatore nei servizi informatici necessari per l'intera filiera.

In particolare, nei mercati dell'*issuing* e dell'*acquiring*, l'operazione in esame determinava la creazione, in un contesto concorrenziale frammentato, di un operatore dotato di quote estremamente elevate che sarebbe stato, di fatto, l'unica impresa

erogatrice dei suddetti servizi per terzi, laddove le altre imprese licenziatricie dei circuiti avrebbero continuato ad operare offrendo i servizi considerati solo a livello infragruppo.

Inoltre, dal momento che le attività di *issuing* e di *acquiring* richiedono anche una fase di *processing*, la posizione dominante acquisita con la presente operazione avrebbe comportato effetti restrittivi anche sull'attività relativa a tali ultimi servizi.

A seguito della presentazione di impegni da parte di ICBPI, nel marzo 2009 l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione, subordinatamente al rispetto di alcune misure. In particolare, l'Autorità ha in primo luogo disposto che l'ICBPI preveda un'offerta chiara e trasparente relativamente alle attività di *processing* (operativo e informatico), nella quale indicare separatamente il prezzo, le condizioni e il livello di qualità di ogni singolo servizio offerto da ICBPI, per ciascuno dei quali doveva essere garantita al cliente la possibilità di rivolgersi anche a operatori terzi; l'Autorità ha altresì prescritto che l'ICBPI applichi ai propri clienti, per i servizi di *issuing* o *acquiring* diretto, condizioni di servizio ed economiche chiare e trasparenti, e che l'ICBPI non condizioni l'offerta per la gestione dei POS ad alcun obbligo di acquisto dell'intero pacchetto dei servizi. Inoltre, l'Autorità ha richiesto all'ICBPI di applicare condizioni non discriminatorie ai clienti che non fossero azionisti di ICBPI, di sue controllate o di sue controllanti, nonché di selezionare il proprio *processor* informatico attraverso una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria. Infine, l'Autorità ha richiesto all'ICBPI di cedere, entro un termine prestabilito, l'intera partecipazione attualmente detenuta in SIA-SSB Spa a uno o più soggetti terzi indipendenti, non azionisti di ICBPI, e di adottare una delibera del consiglio di amministrazione, da indirizzare anche alle società del gruppo, in base alla quale, a partire dalle successive nomine degli organi di gestione e/o amministrazione e/o controllo di ICBPI e delle società del gruppo, non avrebbero potuto far parte di tali organi soggetti che fossero contemporaneamente membri degli organi di gestione e/o amministrazione e/o controllo di società concorrenti in Italia nel settore delle carte di pagamento, non facenti parte del gruppo ICBPI.

Inottemperanze

BANCA INTESA SAN PAOLO IMI

Nel maggio 2009, L'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Intesa Sanpaolo Spa per non aver ottemperato alla delibera dell'Autorità del 20 dicembre 2006 n. 16249, con la quale l'Autorità aveva autorizzato l'operazione di concentrazione consistente nella fusione per incorporazione di Sanpaolo IMI Spa in Banca Intesa Spa, subordinatamente alla piena ed effettiva esecuzione di alcune misure.

In particolare, in relazione alla prescritta misura di cessione di 551 sportelli della nuova entità *post merger* a Crédit Agricole, come soggetto già individuato da Banca Intesa Spa come acquirente in base ad un preesistente accordo fra le parti, l'Autorità aveva osservato che, conformemente ai principi *antitrust* nazionali e comunitari, la cessione degli sportelli doveva essere effettuata ad un soggetto terzo, idoneo ad esercitare un'effettiva pressione competitiva sull'entità *post merger*, e che a tali fini, era necessario che l'acquirente fosse un valido concorrente attuale o potenziale, indipendente e non collegato alle parti. A tale riguardo, si era osservato che Crédit Agricole non rispondeva ai requisiti di terzietà e di possesso di incentivi a competere con la nuova entità, in quanto risultava un azionista di rilievo in Banca Intesa, aveva in corso *joint ventures* (CAAM e AGOS) sia nel settore del risparmio gestito sia nel credito al consumo, nonché accordi di varia natura anche in relazione al *leasing* ed al *factoring*. Inoltre tra Banca Intesa e Crédit Agricole risultava l'esistenza di numerosi legami personali.

Al fine, quindi, di consentire all'Autorità di considerare la cessione degli sportelli a Crédit Agricole una misura utile a risolvere i problemi concorrenziali della presente operazione di fusione, Banca Intesa e SanPaolo si erano impegnate a che l'entità *post merger* recedesse i legami strutturali, personali e commerciali con Crédit Agricole, e l'Autorità aveva quindi stabilito che la concentrazione potesse essere autorizzata a condizione che Banca Intesa S.p.A., in quanto società incorporante di SanPaolo IMI, cedesse i 551 sportelli indicati a Crédit Agricole entro il 12 ottobre 2007.

Ciò doveva avvenire nel rispetto di specifiche condizioni volte a garantire la necessaria indipendenza tra Crédit Agricole e la nuova banca, e consistenti, in particolare, nel far sì che Crédit Agricole riducesse la propria partecipazione al capitale

sociale ordinario della nuova banca al 5% entro il 31 dicembre 2007, che nel Consiglio di Sorveglianza e nel Consiglio di gestione della nuova banca, così come in ogni altro suo organo di gestione/amministrazione, non fossero presenti membri di espressione diretta o indiretta di Crédit Agricole ovvero aventi con quest'ultimo legami personali diretti o indiretti, che Crédit Agricole non partecipasse ad eventuali patti di sindacato relativi alla nuova banca.

Dalle informazioni successivamente acquisite dall'Autorità, è risultato tuttavia che Intesa SanPaolo (ISP) ha ceduto le reti sportelli non rispettando le condizioni volte a garantire la necessaria indipendenza tra Crédit Agricole e ISP. Si è evidenziato in primo luogo il possesso di una partecipazione da parte di Crédit Agricole in ISP superiore al limite indicato nel dispositivo dell'Autorità; in secondo luogo, il mancato rispetto della condizione volta a garantire che nella *governance* di ISP non sia presente Crédit Agricole, considerato la stipula di un accordo fra tale società e la società Assicurazioni Generali Spa per la gestione coordinata delle rispettive partecipazioni in ISP, che consente a Crédit Agricole già alla data di sottoscrizione dell'Accordo, di essere presente nella *governance* di ISP attraverso i componenti del Consiglio di Sorveglianza e Consiglio di Gestione nominati su indicazione o candidatura di Generali. Ne consegue che negli organi sociali di Intesa SanPaolo siedono membri espressione di Crédit Agricole, con conseguente assunzione di ruoli nella suddetta *governance* che possono pertanto incidere sugli assetti competitivi dei vari mercati del settore bancario, nei quali la stessa Crédit Agricole opera a seguito dell'acquisizione degli sportelli oggetto delle misure dell'Autorità. Infine, sempre in relazione alle previsioni del summenzionato accordo fra Crédit Agricole e Generali, si è riscontrato il mancato rispetto dell'impegno a far sì che Credit Agricole non partecipasse ad eventuali patti di sindacato relativi a ISP, laddove l'accordo prevede, in occasione della nomina dell'intero Consiglio di Sorveglianza di ISP, la presentazione di liste comuni di candidati, l'indicazione di quattro candidati ciascuno, e la votazione con tutte le azioni di ISP di tempo in tempo possedute da Crédit Agricole e Generali, anche considerando che anche per la nomina del Consiglio di Gestione di ISP è prevista la consultazione tra Crédit Agricole e Generali per esprimere candidature comuni e al fine di concordare preventivamente un nominativo, se una delle due società fosse chiamata ad esprimere una o più candidature alla carica di Consigliere di Gestione di ISP.

Al 31 dicembre 2009, l'istruttoria è in corso.

*Indagini conoscitive**LE CARTE PREPAGATE IN ITALIA. CARATTERISTICHE, DIFFUSIONE E POTENZIALE IMPATTO CONCORRENZIALE SULL'OFFERTA DI MONETA ELETTRONICA.*

Nel marzo 2009 si è conclusa l'indagine conoscitiva sulle carte prepagate, effettuata dall'Autorità per analizzare il fenomeno della diffusione di strumenti di pagamento con i quali i consumatori anticipano una somma monetaria a fronte di beni e servizi di cui godranno in un periodo successivo, fenomeno che sta assumendo un'importanza crescente nell'ambito dei servizi di pagamento utilizzati nel territorio nazionale.

Nell'indagine sono state prese in considerazione sia le cosiddette “*carte chiuse*”, tra le quali emergono le carte prepagate per i servizi di telefonia mobile, che consentono solo l'acquisto dei beni e/o servizi offerti dalla società emittente, sia le “*carte aperte*”, tipicamente bancarie, che possono essere utilizzate per l'acquisto tutti i di beni e servizi.

L'indagine ha posto in evidenza, in particolare, l'importanza in Italia del fenomeno dell'utilizzo delle prepagate chiuse, sinteticamente rappresentabile dal valore del credito riversato in questo tipo di carte che ammontava per il 2007 a più di 8 miliardi di euro con solo riferimento alle carte prepagate mobili. L'offerta di queste carte nei mercati italiani è stata caratterizzata in passato da una serie di comuni comportamenti commerciali delle società di servizi che le emettevano, relativi da un lato all'imposizione di commissioni di ricarica, dall'altro alla definizione di limiti temporali di utilizzo del credito e di vincoli alla rimborsabilità del credito residuo allo scadere di tali limiti, nel caso di recesso dal contratto o di passaggio ad altro operatore. Gli effetti negativi per il consumatore di tali comportamenti sono stati superati a seguito di una serie di interventi di carattere tanto legislativo (legge n. 40/2007), che regolamentare (delibera AGCOM n. 416/07/CONS), che, infine, amministrativo (provvedimento A382 - AUTOSTRADE/CARTA PREPAGATA VIACARD), che hanno introdotto il principio della gratuità del servizio di ricarica, quello della durata indeterminata del credito e della sua rimborsabilità.

In secondo luogo, l'indagine ha esaminato le caratteristiche dell'offerta delle carte prepagate aperte, ovvero di quelle carte che, tradizionalmente offerte da istituti di credito – o da soggetti specializzati, autorizzati ad emetterle – assolvono, nei limiti

consentiti dalla regolamentazione applicabile, la funzione di strumento di pagamento elettronico, potendo essere utilizzate per l'acquisto di beni e servizi. In ragione della natura monetaria dello strumento, la loro emissione, è attualmente limitata ai tradizionali istituti di credito, all'operatore postale, e a particolari soggetti autorizzati ad emettere moneta elettronica, denominati IMEL.

Dall'indagine è emerso che la crescente diffusione delle carte aperte come mezzo di pagamento, grazie anche alle loro caratteristiche peculiari che sono in primo luogo la possibilità di fruirne anche senza l'accensione di un conto corrente, la garanzia di una maggiore sicurezza nelle transazioni, soprattutto per quelle via Internet, e infine la possibilità di monitorare i micro-pagamenti. Alla fine del 2007 le carte utilizzate in Italia ammontavano a 5,8 milioni, con aumento rispetto all'anno precedente del 30,1%. La loro incidenza nel settore delle carte di pagamento – il complesso delle carte di credito e di debito, che rappresentano i prodotti più succedanei delle carte prepagate – risulta relativamente contenuta (7,8% alla fine del 2007), ma in crescita (alla fine del 2006 era pari al 6,4%). In particolare, dall'indagine è emerso che il principale operatore, Poste Italiane S.p.A., è anche l'unico soggetto non bancario e controlla oltre la metà di questo segmento di mercato.

Infine, si consideri che il valore monetario caricato nelle carte pre-pagate aperte è valutabile per l'Italia, con riferimento all'anno 2006 e per i principali operatori, in circa 3,5 miliardi di euro.

La terza parte dell'indagine ha evidenziato come il fenomeno di diffusione degli strumenti di pagamento prepagati, ricomprendendo in questi, pur con le dovute differenze di funzionalità, tanto le carte aperte quanto le carte chiuse, si inserisce in un contesto di rapida evoluzione, sia tecnologica che regolamentare, dell'offerta dei servizi di pagamento.

In primo luogo, sul piano tecnologico, si è assistito negli ultimi anni all'implementazione di importanti innovazioni tecniche riguardanti la capacità dei terminali mobili, di incorporare *software* utilizzabili per lo svolgimento di molteplici funzioni, fra cui quella di terminali di pagamento, e sostanzialmente in grado di sostituire pienamente i consueti POS utilizzati per la gestione delle transazioni commerciali fra acquirente ed esercente. In tal senso, l'implementazione delle nuove tecnologie, in particolare di quelle del tipo NFC (*Near Field Communications*),

consentirà un maggiore sviluppo dei servizi di pagamento, garantendo maggiore sicurezza nelle transazioni e l'offerta di servizi altamente innovativi nell'ambito del *Pay-Buy-Mobile*, come i pagamenti *contactless*.

In secondo luogo, sul piano regolamentare, si è rilevato come, a partire dal 2000, con l'emanazione della direttiva 2000/46/CE in materia di moneta elettronica, la Commissione europea abbia promosso una regolamentazione dei servizi di pagamento comunitari tendente a favorire l'utilizzo della moneta elettronica per le transazioni all'interno dei paesi membri, introducendo i cosiddetti "*Istituti di Moneta Elettronica*" (di seguito anche IMEL), quali operatori finanziari regolamentati equiparati alle istituzioni creditizie. Successivamente, con la direttiva 2007/64/CE, relativa all'introduzione degli "*Istituti di Pagamento*", la stessa Commissione ha istituito nuove figure di intermediari nei servizi di pagamento, i quali potranno far capo a imprese non bancarie che opereranno in concorrenza, nell'offerta dei suddetti servizi, con le banche e con i suddetti IMEL. Da ultimo, la Commissione si è fatta promotrice di una nuova proposta di direttiva in materia di moneta elettronica, che, approvata dal Consiglio nell'aprile 2009, dovrà essere recepita dagli Stati membri entro l'aprile del 2011 sostituendo la precedente direttiva *e-Money*, ed è esplicitamente finalizzata a favorire l'espansione del relativo mercato attraverso l'eliminazione della barriera all'ingresso di nuovi operatori "ibridi", cioè non bancari. Secondo le nuove previsioni, potranno in futuro aumentare enormemente gli incentivi ad operare come IMEL, grazie all'eliminazione del precedente regime di esclusività, all'abbattimento della barriera all'ingresso definita dai requisiti di capitale iniziale, ad una uniformazione delle disposizioni in materia di vigilanza prudenziale con quelle previste dalla direttiva 2007/64/CE per gli Istituti di Pagamento, all'innalzamento del valore monetario massimo contenuto nelle carte, in precedenza molto ridotto.

Dall'indagine è emerso che le innovazioni normative comunitarie sono destinate a produrre nel nostro paese rilevanti effetti nel mercato dei servizi di pagamento, e segnatamente nello sviluppo di questo tramite le forme di credito prepagato. In effetti, le importanti modifiche normative già attuate a livello nazionale, relative alla piena rimborsabilità del credito caricato sulle prepagate chiuse e al divieto dell'applicazione di costi di ricarica per questa tipologia di carte, hanno introdotto elementi che favorirebbero futuri scenari di mercato potenzialmente caratterizzati, almeno per quanto riguarda i micropagamenti, da una maggiore concorrenza nell'ambito dei

servizi di pagamento. Il particolare sviluppo del mercato dei servizi di fonia mobile in Italia e, in questo ambito, la grande diffusione delle carte prepagate, sembra fornire elementi per ritenere che le nuove opportunità fornite dalla normativa comunitaria possano essere sfruttate per un ampliamento del mercato dei servizi di pagamento attraverso forme di convergenza fra le carte chiuse e quelle aperte.

Infatti, già la prima direttiva sulla moneta elettronica, recepita in Italia in via primaria attraverso la legge comunitaria del 2002, che ha modificato il Testo Unico Bancario, e in via regolamentare, attraverso diverse Circolari di Banca d'Italia, emanate nel corso del 2003 e del 2004, ha allargato la possibilità di operare sul relativo mercato anche a società come i richiamati IMEL. Il futuro recepimento della nuova direttiva sulla moneta elettronica potrà comportare un'ulteriore ampliamento del mercato, grazie all'ingresso di nuovi soggetti non legati ai circuiti esistenti, con un'auspicabile riduzione dei costi delle transazioni, misurati in termini di commissioni normalmente applicabili a queste ultime, e importanti benefici per i clienti finali (acquirenti ed esercenti) e per tutto il sistema nel suo complesso.

Segnalazioni

INTERVENTI DI REGOLAZIONE SULLA GOVERNANCE DI BANCHE E ASSICURAZIONI

Nel gennaio 2009, l'Autorità ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, una segnalazione al Parlamento, al Governo, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Governatore della Banca d'Italia, al Presidente della CONSOB, concernente alcune indicazioni finalizzate a garantire che le misure legislative adottate in un'ottica di breve periodo, ispirate all'obiettivo di stabilità e superamento della crisi del settore finanziario, fossero inserite in una prospettiva di medio-lungo termine, volta alla formazione di nuovi assetti di mercato in grado di operare in modo concorrenziale.

L'Autorità ha osservato che, se in base ai decreti anti-crisi correttamente sono stati predisposti diversi strumenti volti ad iniettare capitale pubblico nelle banche in una situazione di emergenza contingente, a maggior ragione iniziative di intervento pubblico, finalizzate a introdurre cambiamenti negli assetti di *governance* di banche ed assicurazioni e nelle modalità di offerta dei servizi finanziari, apparivano necessarie per conseguire l'obiettivo di lungo termine di ripristinare la fiducia dal lato dell'offerta e della domanda.

Per quanto riguarda gli aspetti di *governance*, l'Autorità ha rilevato che i legami tra concorrenti, sia azionari che personali, possono determinare significativi effetti distorsivi della concorrenza e, laddove investano soggetti simultaneamente finanziatori (in quanto spesso azionisti in più banche concorrenti) e finanziati, possono incidere sulla stessa stabilità e reputazione del sistema in termini estremamente negativi, esponendolo a pericolosi effetti domino, anche e soprattutto alla luce dell'attuale crisi in corso. Al fine di ridurre l'incidenza del fenomeno dei legami azionari e personali, l'Autorità ha auspicato in primo luogo opportuni interventi da parte dell'autoregolamentazione collettiva, nonché a livello di singole imprese, anche attraverso l'adozione di efficaci regole statutarie; interventi ai quali appare comunque auspicabile accompagnare strumenti regolatori che possano produrre effetti più immediati sui fenomeni di interlocking directorates nel settore finanziario, quali, ad esempio, una riduzione della soglia del 2% oltre la quale devono essere dichiarate le partecipazioni rilevanti.

In materia di trasparenza e recupero di credibilità del sistema finanziario, rileva altresì la nozione di amministratore indipendente che, così come configurata sia a livello normativo che di autoregolamentazione (Codice di Autodisciplina), consente il verificarsi di situazioni non trasparenti nelle quali il medesimo soggetto somma cariche diverse in società concorrenti. Una radicale innovazione normativa sul punto è stata ritenuta necessaria: occorre affrontare e superare la previsione di archi temporali molto limitati per alternare le cariche, nonché la facilità di assumere la nozione di indipendenza nonostante il permanere di molteplici rapporti, di fatto e indiretti, in più società o ambiti professionali.

Le fondazioni bancarie sono state indicate dall'Autorità quali azionisti determinanti per molte banche e con un ruolo di garanzia di stabilità e liquidità di centrale rilevanza; proprio in virtù di tale ruolo, l'Autorità ha auspicato maggiore trasparenza sui criteri di gestione del loro patrimonio, sui criteri di esercizio del voto nelle loro partecipate e sui criteri di selezione dei candidati proposti per le cariche degli organi di governo delle partecipate.

Con specifico riguardo alle banche popolari, l'Autorità ha ricordato come da una propria indagine conoscitiva sia emerso che tale componente del sistema bancario italiano ha perso le peculiarità che ne giustificavano la forma assunta e altre specificità; l'Autorità ritiene quindi auspicabile che vengano rimossi gli elementi normativi non

più giustificati, che ostacolano cambiamenti efficienti negli assetti azionari e di governo societario. Per quanto riguarda le Banche di Credito Cooperativo (BCC), l'Autorità ha osservato come esse appaiano sempre più connesse a livello federativo ed associativo sul piano nazionale e regionale, in un'ottica di concorrenza inter-bancaria e non intra-BCC, fenomeno che rende anche in questo campo un adeguamento normativo alla mutata realtà di questi istituti.

Per ciò che concerne gli interventi sull'offerta dei servizi finanziari, l'Autorità ha richiamato con apprezzamento le significative modifiche introdotte alla disciplina dei mutui immobiliari e delle commissioni di massimo scoperto, evidenziando tuttavia la necessità di evitare che queste conducano a una disciplina di non facile comprensione, impedendo agli interessati di confrontare agevolmente le diverse opzioni presenti sul mercato, per scegliere quella più competitiva.

RINNOVO CONVENZIONE BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA E IPOST RIGUARDO LA CONCESSIONE DI MUTUI E PRESTITI PERSONALI

Nel luglio 2009, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, l'Autorità ha reso un parere all'Ipost, sull'inopportunità da parte dello stesso di procedere al rinnovo della Convenzione stipulata con la Banca Monte dei Paschi di Siena, avente ad oggetto la concessione di mutui e prestiti personali ai pensionati di Poste Italiane Spa e ai pensionati e dipendenti di Ipost.

L'Autorità ha infatti ricordato che, nell'ambito degli appalti di servizi, il rinnovo dei contratti pubblici dovrebbe ritenersi legittimo ed ammissibile soltanto ove siano puntualmente rispettate le tassative previsioni di cui all'articolo 57, comma 5, lettera b) del Decreto Legislativo n. 163/06.

Inoltre, l'Autorità ha auspicato che le Pubbliche Amministrazioni che intendano avvalersi di una procedura negoziata in deroga a una procedura ad evidenza pubblica, valutino con attenzione gli interessi pubblici che giustificano tale scelta, rispetto ad una sicuramente più rispondente ai principi concorrenziali.

ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI E PROFESSIONALI

ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI E PROFESSIONALI

Intese

ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI BOLZANO

Nell'ottobre 2009, l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Bolzano, accertando un'intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dell'erogazione dei servizi odontoiatrici. Il procedimento ha tratto origine da una segnalazione del Centro Tutela Consumatori Utenti, dalla quale emergeva che, a partire dal maggio 2005, il suddetto Ordine, tramite lettere, aveva invitato gli odontoiatri iscritti al relativo albo tenuto dall'Ordine Bolzano a non prestare il proprio consenso alla pubblicazione, via *internet*, di una tabella di raffronto dei prezzi dagli stessi praticati, iniziativa promossa dallo stesso Centro Tutela Consumatori Utenti. Nella lettera si precisava che l'inserimento dei dati personali e dei prezzi praticati per ciascuna prestazione medica su un sito *internet* costituiva un illecito accaparramento della clientela.

L'Autorità ha ritenuto che, dal punto di vista merceologico, il mercato rilevante fosse costituito dall'erogazione di servizi odontoiatrici. In considerazione del fatto che le lettere redatte dall'Ordine erano state inviate agli iscritti all'Albo degli odontoiatri tenuto dall'Ordine di Bolzano, è stato ritenuto che tale mercato avesse dimensione provinciale.

Sulla base degli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che l'Ordine di Bolzano aveva spedito due lettere a firma del Presidente dell'Ordine, rispettivamente nell'agosto 2007 e nell'aprile 2008, volte ad indirizzare ed uniformare le condotte sul mercato dei professionisti iscritti all'albo. In particolare, con la prima lettera si richiedeva a tutti gli iscritti di non comunicare all'Ordine i prezzi richiesti da ciascuno di essi per le prestazioni odontoiatriche rese ai fini della pubblicazione *via internet*. Con la seconda lettera, inviata nell'aprile 2008 soltanto ai professionisti che avevano aderito all'iniziativa, si chiedeva loro di ritirare il consenso e di prestare attenzione a non intraprendere iniziative contro il decoro della professione, minacciando l'applicazione di sanzioni disciplinari. Nella medesima lettera, inoltre, l'Ordine di Bolzano affermava,