

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato come occorra dedicare la massima cura affinché le risorse pubbliche vengano utilizzate in maniera efficace, evitandone la dispersione verso iniziative prive di un reale contributo editoriale o che non necessitano di un sostegno esterno. In questo senso, deve in primo luogo essere compiuta un'attenta verifica degli attuali requisiti di accesso ai fondi, per avversare con decisione ogni possibilità di utilizzo strumentale delle norme da parte di soggetti privi di genuini intenti editoriali.

L'Autorità ha inoltre suggerito di modificare il criterio di calcolo del contributo reso, attualmente basato sui parametri dei costi sostenuti e della tiratura editoriale, prendendo a riferimento i dati effettivi di vendita, i quali forniscono un'indicazione del numero di persone interessate a fruire dell'informazione fornita. Inoltre, si è ritenuto necessario rivedere il termine per il decorso delle sovvenzioni, così come posto dalla l. n. 250 del 1990 e successive modifiche, dal momento che l'attuale normativa non sostiene economicamente le imprese nella fase di avvio dell'attività, caratterizzata da massima precarietà ed esposizione finanziaria, ma solo in un momento successivo, in cui la testata dovrebbe già aver dato prova di autosufficienza.

Per quanto concerne la seconda fondamentale tipologia di contributi, ovvero quelli indiretti, i contributi che hanno principalmente inciso nel settore dell'editoria sono certamente le tariffe postali agevolate per le spedizioni in abbonamento di prodotti editoriali. È opportuno precisare che tale agevolazione è riconosciuta soltanto a fronte del ricorso ai servizi prestati da Poste Italiane, escludendo altri operatori o sistemi alternativi di recapito delle copie. Inoltre, l'entità del contributo dipende dal numero di copie spedite, cosicché gran parte delle risorse viene assegnata ai principali gruppi editoriali. Per tali motivi, l'Autorità – come già evidenziato nella segnalazione AS419 *Agevolazioni tariffarie postali per le spedizioni di prodotti editoriali* - ha sottolineato la necessità di eliminare la disposizione che individua Poste Italiane come unico soggetto che abilita all'ottenimento dei benefici economici; l'Autorità ha inoltre proposto di introdurre un tetto alle compensazioni postali riconosciute al singolo gruppo editoriale, in modo da liberare risorse per altre iniziative a sostegno della domanda di abbonamenti, riferite a destinatari privilegiati (quali scuole o centri culturali) ovvero ad altre modalità di distribuzione, come "l'abbonamento in edicola" o l'abbonamento alla testata on line.

Riguardo alle regole di funzionamento del sistema distributivo, strumento indispensabile per favorire la fruibilità dell'offerta editoriale ai lettori, come è noto è attualmente affidato ai Comuni il compito di stabilire una localizzazione equilibrata dei punti vendita, evitando il sovraffollamento delle aree a maggiore potenzialità e promuovendo una sufficiente copertura delle aree meno appetibili, al fine di garantire il pluralismo. Inoltre, il sistema distributivo poggia sul principio della parità di trattamento, che impone alle imprese l'obbligo di garantire il servizio di fornitura e vendita, a parità di condizioni, a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta. Infine, alcune norme disciplinano le modalità di vendita dei giornali, rendendo obbligatoria la cessione al

pubblico al prezzo di copertina fissato dall'editore e parificando le condizioni economiche riconosciute dagli editori ai rivenditori, esclusivi e non esclusivi.

L'Autorità ha osservato che la regolazione della localizzazione delle rivendite attraverso piani comunali e procedure di autorizzazione mortifica le dinamiche competitive e può esporre i titolari di autorizzazioni a rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali; per scongiurare tali evenienze e per adeguare il relativo quadro normativo ai principi del diritto comunitario in tema di libertà di stabilimento dei prestatori e di circolazione dei servizi negli Stati Membri, già peraltro recepiti in via generale nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 59/2010, l'Autorità ha quindi auspicato un intervento di liberalizzazione degli accessi al mercato.

Sempre sugli aspetti di organizzazione della filiera distributiva, l'Autorità ha ulteriormente suggerito di intervenire sui rapporti economici tra gli anelli della filiera stessa al fine di promuoverne l'efficienza, in particolare consentendo una remunerazione differenziata dei rivenditori in base 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.

Infine, a parere dell'Autorità, una più precisa definizione di "prodotto editoriale" consentirebbe di orientare in modo più oculato le misure già previste e gli interventi futuri a favore del pluralismo dell'informazione, non solo per quanto riguarda i sussidi pubblici, ma anche per il trattamento fiscale agevolato. Attraverso una più circostanziata definizione di tale prodotto si potrebbero infatti limitare comportamenti opportunistici di presunti editori, i quali sfruttano l'obbligo di parità di trattamento in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è assolutamente marginale, se non del tutto assente.

Conclusivamente, l'Autorità ha auspicato una complessiva riforma del settore editoriale, in grado di favorire dinamiche competitive e, conseguentemente, il miglioramento qualitativo dei prodotti, lo sviluppo della domanda e una rafforzata tutela del pluralismo dell'informazione.

ORDINAMENTO AUTOMATICO DEI CANALI TELEVISIVI

Nel gennaio 2010 l'Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in merito alla tematica dell'ordinamento automatico dei canali televisivi che, nella fase di passaggio dalla tecnologia analogica a quella digitale terrestre, rivestiva particolare rilievo concorrenziale.

In relazione alla delibera n. 647/09/CONS del 19 novembre 2009 *per la verifica del rispetto dei principi di cui all'articolo 43 del Decreto Legislativo n. 177/05 in merito all'accordo sull'ordinamento automatico dei canali della TV digitale terrestre notificato dall'Associazione DGTVi*, l'Autorità ha rilevato in primo luogo come nella televisione digitale terrestre, a fronte di un'offerta di programmi più ampia rispetto alla televisione analogica, alcuni elementi di possibile successo della singola attività d'impresa fossero rappresentati dalla facilità e rapidità di selezione del programma da parte dell'utente e dal consolidamento di una determinata posizione da parte dell'emittente televisiva nell'ambito della numerazione.

In tale contesto, l'Autorità ha osservato che l'ordinamento automatico, oltre a rappresentare un servizio importante per l'orientamento dell'utente tra i numerosi canali a disposizione, assumeva un considerevole rilievo concorrenziale, dal momento che incideva sulla visibilità degli operatori esistenti e sulle opportunità di accesso al mercato da parte di nuove imprese.

Nella Delibera citata, veniva menzionata la possibilità che l'Autorità di regolazione settoriale adottasse un'apposita regolamentazione dell'ordinamento automatico dei canali della televisione digitale terrestre, ove ciò si fosse reso necessario.

In proposito, l'Autorità ha evidenziato che, anche sulla scorta delle esperienze maturate in altri Paesi, tale intervento regolatorio appariva fortemente auspicabile nell'ottica di promuovere l'affermazione di criteri organizzativi per l'ordinamento automatico dei canali idonei a favorire la concorrenza tra gli operatori effettivi e potenziali. Nessun accordo pattizio, infatti, avrebbe potuto garantire condizioni di assoluta imparzialità, oggettività e non discriminazione, quali quelle stabilite da una Autorità di regolazione.

Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che il principale criterio organizzativo utilizzato all'estero era quello dell'afferenza ad aree tematiche: tale sistema forniva infatti all'utente un immediato riferimento nella ricerca e aumentava al tempo stesso la visibilità dei diversi canali, stimolando l'utente a confrontare l'offerta disponibile sui canali tematici omogenei; in tal modo, risultavano enfatizzate le opportunità di sviluppare *audience* per canali che, in assenza di un ordinamento tematico, sarebbero stati relegati in numerazioni molto elevate, tra emittenti recanti programmazioni del tutto disomogenee.

L'Autorità ha inoltre sottolineato che tali considerazioni potevano acquistare ulteriore rilievo con l'ingresso di nuovi operatori nel mercato televisivo, posto che l'organizzazione tematica, nella misura in cui attenuava la centralità delle prime numerazioni, avrebbe consentito di mantenere una riserva di numerazioni di un certo interesse anche per potenziali *newcomers*.

Infine, affinché la numerazione dei canali mantenesse una piena rispondenza alle esigenze degli operatori e alle preferenze degli utenti, l'Autorità ha auspicato che l'intervento di regolazione comprendesse anche accorgimenti volti a tutelare una certa

flessibilità del sistema rispetto a eventuali modifiche sostanziali delle condizioni competitive.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Intese

GARE ASSICURATIVE ASL E AO CAMPANE

Nel maggio 2010 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società HDI-Gerling Industrie Versicherung AG, Faro Compagnia di Assicurazioni e riassicurazioni Spa, Navale Assicurazioni Spa e Primogest Srl al fine di accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o dell'articolo 101 del TFUE nel mercato dei servizi assicurativi offerti alle aziende sanitarie per i rami della responsabilità civile verso terzi (RCT) e della responsabilità civile verso prestatori d'opera (RCO).

Sulla base degli elementi conoscitivi acquisiti, l'Autorità nel provvedimento di avvio ha ipotizzato l'esistenza di un coordinamento tra le società Gerling, Navale e Faro, volto a limitare il confronto concorrenziale tra le stesse nella partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi delle ASL e AO tutte localizzate nella Regione Campania. Tale coordinamento sembra aver coinvolto, con la funzione di agenzia plurimandataria, anche la società Primogest e avrebbe caratterizzato almeno le seguenti quattordici gare: Asl Avellino 2 (gara 2005 vinta da Gerling); ASL Caserta (gara 2006 vinta da Navale e Gerling in coassicurazione); ASL Salerno 1 (gara 2008 vinta da Faro); ASL Salerno 3 (affidamento 2005 aggiudicato a Gerling); AO Cotugno Napoli (gara 2006 vinta da Gerling); AO Monaldi (gara 2006 vinta da Navale); AO Moscati Avellino (gara 2004 vinta da Faro e 2006 vinta da Gerling); AO San Sebastiano Caserta (gara 2004 non aggiudicata per assenza di offerte; gara 2004 vinta da Gerling e gara 2008 vinta da Navale); A.O. Cardarelli Napoli (gara 2008 vinta da Faro); AO Fondazione Pascale (gara 2006 vinta da Gerling) e ASL Napoli 3 (gara 2005 deserta e successivo affidamento diretto a Faro).

Più specificamente, le predette società avrebbero partecipato alle gare sopra indicate seguendo una o più delle seguenti condotte: (i) la presentazione di offerte e sconti condizionati alla attribuzione di altri lotti ad un'altra delle stesse società; (ii) la mancata presentazione di un'offerta proprio nelle gare vinte da un'altra delle tre società in modo alternato così da risultare vincitrici senza la presenza di offerte economiche concorrenti; (iii) il ricorso all'istituto della coassicurazione, ciò sia prima dell'aggiudicazione che successivamente alla stessa. Nei casi di specie, peraltro, il contratto di coassicurazione è sembrato inserirsi in una strategia collusiva che ha consentito alle tre società coinvolte di

spartirsi non solo le aggiudicazioni delle gare ma, all'interno di una stessa gara, il singolo affidamento.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto suscettibili di integrare un'intesa volta a limitare il confronto competitivo in gara, tra le altre, alcune specifiche condotte, tra cui: *i)* nella procedura della AO S. Sebastiano la presentazione, da parte di Gerling, di uno sconto su un servizio assicurativo che si era già aggiudicata a condizione che il secondo lotto messo a gara fosse affidato alla società Faro; il ruolo assunto in tale contesto dall'agenzia Primogest; il ricorso alla coassicurazione e sua evoluzione a vantaggio di una società subentrata; *ii)* nella gara AO Moscati, invece, le modalità di presentazione di un'unica offerta da parte di Gerling e il successivo ricorso alla coassicurazione con il rinnovo del contratto solo a favore della coassicurata Navale.

Con riferimento alle altre nove gare bandite in Campania per i rami RCT/RCO, tutte vinte da Gerling, Navale e/o Faro (individualmente o in coassicurazione tra loro), l'Autorità ha considerato rilevante la circostanza che l'aggiudicazione sia avvenuta sempre per l'assenza di altre offerte presentate o valide. Le tre società, infatti, non hanno partecipato mai a tali gare in concorrenza tra loro, o perché hanno presentato offerta laddove non si sono presentate le altre o perché si sono presentate in coassicurazione. Dagli accertamenti condotti sono risultate, infine, anche altre cinque gare vinte da una delle tre società, per le quali non può escludersi la riconducibilità al meccanismo di partecipazione coordinata alle aggiudicazioni.

L'Autorità ha ritenuto che tali modalità di partecipazione alle gare potessero essere il frutto di un disegno collusivo volte ad evitare il confronto competitivo in gara tra Gerling, Faro e Navale, anche tramite l'agenzia Primogest e a ripartirsi le gare aggiudicate, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 e/o dell'articolo 101 del TFUE. Al 31 dicembre 2010 l'istruttoria è in corso.

Indagini conoscitive

PROCEDURA DI RISARCIMENTO DIRETTO E ASSETTI CONCORRENZIALI DEL SETTORE RCAUTO

Nel maggio 2010 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore R.C. Auto.

Si tratta di un settore di centrale rilevanza e che ha visto vari interventi. Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità, data l'incidenza di tale mercato e le peculiarità che ne hanno caratterizzato l'evoluzione, è più volte intervenuta – sia con segnalazioni, sia attivando i poteri istruttori conferitile dalla legge n. 287/90 e dalla normativa comunitaria – al fine di rimuovere gli ostacoli ad uno sviluppo concorrenziale del settore e di incentivare un più efficace confronto competitivo a vantaggio dei consumatori finali.

Proprio in merito alla procedura di risarcimento diretto rileva osservare che essa è stata indicata a più riprese dall'Autorità come soluzione auspicabile⁴⁷ in un'ottica di superamento delle criticità che il mercato RCA aveva manifestato negli anni successivi alla liberalizzazione.

Tale innovativa modalità risarcitoria, infatti, comporta l'estensione del confronto competitivo dall'ambito tradizionale dei premi e delle garanzie, a quello dei servizi liquidativi, con potenziali effetti incentivanti rispetto alla propensione alla mobilità degli assicurati italiani.

Nonostante tali aspettative, però, a oltre tre anni dalla sua applicazione, le evidenze di mercato mostrano il permanere di alcuni profili di criticità. Da denunce pervenute all'Autorità, nonché da dati statistici diffusi da organismi pubblici e privati, risulta che il livello dei premi applicati dalle compagnie per i contratti RCA avrebbe conosciuto negli ultimi anni incrementi significativi e generalizzati. In particolare, dal 2009 al 2010 si sarebbero registrati aumenti medi del 15%, con punte sino al 22% per i ciclomotori e di oltre il 30% per l'assicurazione dei motocicli. Emerge pertanto l'utilità di un approfondimento, in ottica concorrenziale, delle cause di tale tendenza.

A fronte della evoluzione del quadro normativo e delle connesse aspettative di sviluppo in senso più marcatamente concorrenziale del mercato in considerazione, l'Autorità ha quindi ravvisato l'esigenza di addivenire ad una ricostruzione attendibile dell'andamento dei prezzi effettivi e dei costi del settore RCA.

Per quanto concerne più specificamente la procedura di risarcimento diretto l'indagine è stata avviata al fine di addivenire da una approfondita analisi delle modalità con le quali alla stessa è stata data attuazione, avuto riguardo sia all'architettura del relativo apparato legislativo, regolamentare e convenzionale, sia a singoli istituti e disposizioni che ne regolano i diversi profili sostanziali e operativi.

L'obiettivo dell'indagine è infatti fornire indicazioni in merito alle criticità ancora esistenti e alle modalità per innescare una maggior spinta competitiva in un settore che mostra ancora rilevanti limiti allo sviluppo di una piena ed effettiva concorrenza.

Segnalazioni

ASSOCIAZIONE DI COMUNI BRESCIANI- GARA PER IL SERVIZIO DI BROKERAGGIO ASSICURATIVO

Nel dicembre 2010 l'Autorità ha inviato alcune considerazioni ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90 all'Associazione di comuni bresciani (ACB) in ordine alle

⁴⁷ In tal senso si vedano le risultanze dell'indagine IC19 – *Indagine conoscitiva sul settore assicurazione autoveicoli*, conclusa il 17 aprile 2003, 185ss., 209ss. Si vedano, inoltre, le seguenti segnalazioni: AS301 – *Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni – Codice delle Assicurazioni*, del 1 giugno 2005, in *Boll. n. 22/05*, 46ss.; AS309 – *Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni – Codice delle Assicurazioni Private*, del 28 luglio 2005, in *Boll. n. 28/05*, 45ss.; AS324 – *Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale*, del 3 febbraio 2006, in *Boll. n. 4/06*, 47ss.; AS396 – *Introduzione di modifiche all'articolo 150, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle Assicurazioni Private*, del 29 maggio 2007, in *Boll. n. 20/07*, 196ss.

problematiche concorrenziali conseguenti i) all'affidamento dei servizi di brokeraggio assicurativo da parte delle associazioni di Comuni e ii) alle convenzioni stipulate con Compagnie di assicurazione selezionate dal broker.

In primo luogo è stato osservato che un'associazione di comuni è tenuta ad applicare le norme previste dal codice degli appalti in base al combinato disposto degli artt. 3, comma 25 e 32, lett. a) del Codice stesso. Dispone infatti, l'art. 32 che *«le norme del presente titolo, nonché quelle della parte I, IV e V, si applicano in relazione ai seguenti contratti, [...]: a) lavori, servizi e forniture affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici»*. In base all'art. 3, comma 25, *«Le “amministrazioni aggiudicatrici” sono: le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti»*.

In quest'ottica l'Autorità ha auspicato che ACB faccia ricorso, per l'acquisizione di beni e servizi, sia per essa stessa che per i propri associati, a procedure ad evidenza pubblica, computando, quale valore dell'affidamento, *«l'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto»* tenendo conto che *«nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato»* (art. 29 codice degli appalti).

Quanto al secondo punto, risulta altresì che, per il tramite del broker a cui è stato affidato il servizio, la ACB abbia promosso specifiche polizze assicurative selezionate dal broker medesimo.

L'Autorità ha già osservato, sul punto, che il broker selezionato dalla PA, al contrario di ciò che normalmente accade nel settore privato, non potrebbe scegliere la compagnia di assicurazione cui affidare la copertura dei rischi, in quanto anche quest'ultima selezione deve avvenire nel rispetto delle norme di evidenza pubblica.

Si è rilevato, inoltre, che l'offerta ai Comuni di specifiche convenzioni assicurative stipulate dal broker potrebbe determinare effetti negativi nel mercato dei servizi assicurativi in quanto potrebbe limitare il confronto competitivo a livello di singoli Comuni sia con riguardo al mercato dei servizi di brokeraggio sia relativamente all'ambito dei servizi assicurativi. A tale riguardo si è richiamato quanto già rilevato dall'Autorità in precedenti segnalazioni sullo stesso tema, in cui si era affermato che *«l'abbinamento indiscriminato dei due servizi, assicurativo e brokeraggio, appare potenzialmente restrittivo della concorrenza in quanto singolarmente le singole attività esplicano una funzione autonoma quindi erogabile da soggetti diversi»*.

COMUNE DI VERONA – BANDO DI GARA PER IL SERVIZIO DI BROKERAGGIO ASSICURATIVO

Nel luglio 2010 l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha inviato ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 alcune osservazioni al Comune di Verona in merito alla possibilità di ammettere ad una gara un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) di cui una sia in possesso dei requisiti necessari e sufficienti per partecipare singolarmente.

L'Autorità ha ricordato di avere più volte espresso, nei suoi precedenti, il principio in base al quale l'RTI è compatibile con le regole poste a tutela della concorrenza quando le singole imprese partecipanti non posseggano singolarmente i requisiti dimensionali previsti dal bando di gara o non siano in grado di svolgere tutti i servizi richiesti dalla stazione appaltante. Allo stesso tempo l'orientamento dell'Autorità in tema di RTI indica che, qualora le singole imprese posseggano i requisiti dimensionali e tecnici richiesti per l'ammissione alla gara è escluso che le stesse possano partecipare in associazione. La formazione di una RTI da parte di una impresa in possesso singolarmente dei necessari requisiti e di un'altra impresa, invece, non in grado di partecipare autonomamente alla gara, è da escludere laddove quest'ultima possa diventare un operatore concorrente della prima aggregandosi con altre società presenti sul mercato, a loro volta non in possesso dei requisiti richiesti. Viceversa, l'RTI non sarebbe lesiva della concorrenza laddove l'unica possibilità di partecipare alla gara da parte dell'impresa di minori dimensioni fosse l'associazione con una impresa in grado di partecipare da sola alla gara.

Nel caso in esame, l'Autorità ha invitato il Comune a valutare le effettive caratteristiche competitive del mercato che, ad una prima analisi, appariva caratterizzato dalla presenza di vari operatori, con diverse caratteristiche dimensionali e di gamma di servizi offerti, e quindi non tale da giustificare l'aggregazione in una RTI di società dotate e non dotate dei necessari requisiti per la partecipazione alla gara.

GARE A EVIDENZA PUBBLICA AVENTI AD OGGETTO FORME DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Nell'aprile 2010 l'Autorità ha inviato alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 al Comune di Pula, al Comune di Isernia e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani in merito alle modalità di affidamento da parte dei comuni del servizio di previdenza integrativa a favore dei propri dipendenti e, in particolare, del personale della polizia municipale, ai sensi dell'articolo 208 del decreto legislativo n. 285/92, recante "Codice della Strada". La prassi in materia appariva, infatti, piuttosto diversificata sia in ordine alla scelta da parte dei comuni di ricorrere o meno a procedure selettive tra più operatori in luogo dell'affidamento diretto, sia nella formulazione specifica degli eventuali bandi e degli altri atti di gara.

Al riguardo, l'Autorità ha in primo luogo ricordato che le gare ad evidenza pubblica, o le altre modalità di selezione che comunque consentono la partecipazione di più operatori, sono lo strumento più appropriato per favorire il più ampio confronto competitivo nell'offerta dei servizi di previdenza complementare, con benefici diretti in termini di maggiore scelta e riduzione di prezzi; conseguentemente, ha sottolineato l'opportunità di un più ampio ricorso a tali procedure, anche preservando una certa flessibilità relativamente alla tipologia di selezione prescelta, affinché questa possa adattarsi al meglio alle realtà territoriali di minori dimensioni.

Inoltre, sempre al fine di favorire la massima partecipazione alle gare da parte delle imprese, e di conseguenza il più ampio confronto competitivo tra le diverse forme di previdenza complementare, l'Autorità ha rilevato che tutti gli atti delle procedure di selezione dovrebbero essere formulati in modo da richiedere soltanto i requisiti e le condizioni di partecipazione strettamente necessari in ragione della tipologia del servizio oggetto di gara e delle specifiche esigenze dell'ente locale interessato. L'imposizione, infatti, di requisiti economici, tecnici o di altra natura, laddove non necessaria, scoraggia la partecipazione alle gare e ha, quindi, effetti negativi sotto il profilo concorrenziale.

ORGANISMI DI DIFESA DELLE PRODUZIONI AGRICOLE

Nel marzo 2010, l'Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, al Presidente della Giunta Regionale della Regione Veneto e al Presidente della Giunta Regionale della Regione Basilicata in merito ad alcune problematiche concorrenziali derivanti dal divieto di doppia iscrizione in più organismi di difesa e dai criteri individuati dalle Regioni per l'ammissione al riconoscimento delle cooperative e degli altri enti non aventi sede legale nella regione, in applicazione al d.lgs. n. 102/04.

I consorzi di difesa svolgono varie attività di supporto alle imprese agricole, tra cui la stipula di polizze collettive a copertura di rischi agricoli e la conseguente riscossione del contributo a carico dello Stato per conto degli imprenditori associati. Il d.lgs. n. 102/04 prescrive quale condizione di riconoscibilità del consorzio a livello regionale, che lo statuto preveda tra l'altro *“il diritto alla ammissione per tutti gli imprenditori agricoli della zona aventi i requisiti prescritti, con esclusione di coloro che facciano parte di altri organismi similari, salvo il diritto di opzione”*; si prevede inoltre che l'attività di difesa attiva e passiva svolta dai consorzi sia sottoposta alla vigilanza delle rispettive regioni e province autonome, le quali, ai fini del parere di ammissibilità al contributo, provvedono a controllare *“[...] d) che il socio aderisca ad un solo organismo di difesa, salvo il diritto di opzione”*.

L'Autorità ha ritenuto che tale divieto di doppia iscrizione potesse rappresentare una barriera all'ingresso per nuovi operatori intenzionati ad associare imprenditori agricoli per altri fini. L'Autorità ha rilevato, infatti, che l'agricoltore che avesse voluto usufruire dei servizi di difesa passiva per prodotti non trattati dall'ente di appartenenza, doveva obbligatoriamente esercitare il diritto di recesso. Il superamento di tale barriera, attraverso l'ammissibilità della doppia iscrizione, avrebbe consentito invece di evitare criticità concorrenziali, senza per questo comportare rischi di duplicazioni delle richieste di contributo statale, la cui erogazione era disciplinata dal menzionato decreto. L'Autorità ha osservato infatti che tali rischi avrebbero potuto superarsi predisponendo controlli incrociati tra i dati catastali forniti dall'agricoltore nell'ambito delle richieste di contributo o altri sistemi che non costituiscano barriere all'entrata di tipo normativo.

L'Autorità ha rilevato inoltre alcune criticità concorrenziali anche a livello di normativa regionale: la Regione Veneto poneva dei limiti al passaggio degli imprenditori agricoli da un organismo di difesa ad un altro, prevedendo che esso potesse avvenire solo successivamente all'esercizio del diritto di recesso tramite rigorosa procedura; al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che tale previsione rendeva eccessivamente onerosa la mobilità degli imprenditori da un organismo all'altro e introduceva un vantaggio concorrenziale per gli organismi già esistenti a svantaggio di quelli nuovi entranti. Ciò pregiudicava inoltre i mercati connessi al settore assicurativo, poiché limitava le spinte competitive e privava il settore di elementi di dinamicità che avrebbero potuto risolversi in migliori condizioni per i fruitori dei servizi.

Infine, la Regione Basilicata prevedeva che le cooperative agricole e i loro consorzi aventi sede legale in altre regioni potessero ottenere il riconoscimento del diritto al contributo statale solo qualora detenessero, a qualsiasi titolo, la maggior parte dei terreni/allevamenti nel territorio della Basilicata. L'Autorità ha osservato come tale ulteriore requisito, rispetto a quanto già disposto dalla norma nazionale, fosse idoneo a impedire l'ingresso a livello locale di cooperative attive prevalentemente in altre regioni, ostacolando quindi il confronto competitivo tra gli organismi di difesa.

In conclusione, l'Autorità ha auspicato che venisse superato il divieto di iscrizione in più di un organismo di difesa e che la normativa regionale facilitasse il trasferimento degli imprenditori da un organismo all'altro; analogamente, ha auspicato la revisione delle norme regionali contenenti limiti territoriali quale criterio per il riconoscimento degli organismi.

SERVIZI FINANZIARI E CREDITO

Intese

CARTE DI CREDITO

Nel novembre 2010 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando violazioni dell'art. 101, paragrafo 1, del TFUE da parte del circuito Mastercard e di otto

banche (Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., BNL S.p.A., Banca Sella Holding S.p.A., Barclays Bank Plc, Deutsche Bank S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A., ICBPI S.p.A. e Unicredit S.p.A.) licenziatricie del marchio MasterCard e attive in Italia nel mercato dell'*acquiring*.

Il mercato interessato dal procedimento è quello delle carte di pagamento, all'interno del quale si distinguono due ambiti di attività: uno a monte, ove operano i circuiti di pagamento, e due a valle, ove operano le banche licenziatricie nelle attività di *issuing* e *acquiring*. I circuiti forniscono delle piattaforme alle banche ad essi aderenti attraverso le quali vengono eseguite e regolate le transazioni effettuate con le carte di pagamento. Ogniqualvolta viene effettuato un pagamento in circolarità con carta, le regole del circuito, cui devono sottostare tutte le banche licenziatricie, prevedono che l'*acquirer* corrisponda all'*issuer* una commissione interbancaria multilaterale (*multilateral interchange fee*, di seguito anche MIF). Le banche, attive invece nei mercati a valle, operano sia nell'emissione di carte con il marchio del circuito, sia nel convenzionamento degli esercenti per l'accettazione delle stesse. La dimensione geografica del mercato a monte (tra circuiti) e dei mercati a valle (dell'*issuing* e dell'*acquiring*) è stata considerata dall'Autorità circoscritta al territorio nazionale, in quanto le modalità di offerta sono sufficientemente uniformi all'interno dello stesso. In un mercato a due versanti, quale è quello delle carte di pagamento, assume inoltre rilievo il grado di diffusione del circuito che dipende, a sua volta, dal numero dei partecipanti in ciascuno dei due versanti. In quest'ottica, MasterCard rappresenta uno dei principali gestori nel mercato dei circuiti di pagamento in Italia, e le banche che ne sono licenziatricie in Italia costituiscono le principali banche presenti sul territorio nazionale.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che la definizione delle *interchange fees* nazionali per l'Italia da parte di MasterCard configura un'intesa in violazione dell'art. 101 del TFUE, trattandosi della fissazione in modo omogeneo di una comune soglia minima definita a livello di circuito in assenza di analisi e motivazioni economiche e che le banche licenziatricie consapevolmente applicano sulla base delle regole dallo stesso previste; nel caso in esame, tale definizione della MIF avviene attraverso una decisione di un'associazione di imprese avente per oggetto la fissazione di tale comune commissione interbancaria.

Infatti, l'istruttoria ha consentito di qualificare MasterCard come associazione di imprese, anche dopo la propria quotazione in borsa, per il ruolo che le licenziatricie hanno svolto e continuano a svolgere nella *governance* del circuito. Inoltre, MasterCard ha introdotto le MIF per l'Italia, nell'aprile 2007, non a seguito di specifiche analisi economiche relative al mercato nazionale, bensì in vista di una possibile decisione della Commissione Europea relativa alle commissioni transfrontaliere che avrebbe riguardato anche alcuni Stati Membri, tra i quali l'Italia, in termini di riduzione delle MIF.

Dalla determinazione di MIF nazionali a livelli elevati ed in assenza di giustificazioni economiche deriva un vantaggio sia per il circuito sia per le licenziatarie, che si concretizza, per il circuito MasterCard, in una maggior diffusione del marchio, e per le licenziatarie *issuer*, nell'aumento dei ricavi direttamente realizzati, nonché per le licenziatarie *acquirer*, nel realizzare ricavi crescenti al crescere del volume delle transazioni effettuate con il circuito in fase di espansione.

La determinazione delle MIF nazionali da parte del circuito è pertanto stata qualificata come deliberazione di associazione di imprese e, per le modalità di determinazione delle stesse come soglia minima tra i licenziatari - con la sola finalità di separarle dalle MIF cross border e di tenerle a livello elevato -, in violazione dell'art. 101 del TFUE. Rileva osservare che tale intesa è stata ritenuta consistente, coinvolgendo uno dei principali circuiti a livello internazionale, MasterCard, avente in Italia una posizione di assoluta rilevanza, rappresentando oltre il [70-75%] delle carte di debito ed il [35-40%] delle carte di credito in circolazione a livello nazionale nel 2008.

L'Autorità ha inoltre accertato anche l'esistenza di un fascio di intese verticali rappresentato dall'insieme dei contratti di licenza tra circuito e singole licenziatarie, che determina: (i) il trasferimento delle MIF sulle merchant fee, in base alle politiche commerciali delle singole licenziatarie che determinano, note le MIF, la struttura della commissione all'esercente, (ii) l'applicazione di specifiche regole del circuito (*honour all cards rule*) e di ulteriori condizioni nei contratti con i negozianti (quali la non differenziazione tra transazioni on-us e in circolarità, il *blending* e *NDR*) che sono direttamente funzionali all'obiettivo di diffusione del marchio che il circuito persegue fissando MIF elevate; ciò in assenza di rischio di confronti competitivi tra circuiti e tra banche.

La restrittività di tale fascio di intese verticali è stata dimostrata nell'oggetto in quanto finalizzato non solo a trasferire a valle le MIF, attraverso le merchant fee ma anche ad amplificarne l'impatto, attraverso le sopra citate clausole con i merchant. L'oggetto di tale fascio di intese verticali è la diffusione del circuito con le MIF più elevate in assenza di confronti competitivi, a vantaggio sia di MasterCard che delle licenziatarie.

L'istruttoria è stata quindi chiusa dall'Autorità con l'accertamento di due fattispecie anticoncorrenziali, e precisamente: *i*) in capo al circuito MasterCard, in qualità di associazione di imprese, di un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'art. 101.1 del TFUE, determinata dalla definizione di una comune ed uniforme soglia minima ovvero la commissione multilaterale, MIF, specifica per l'Italia, in assenza di motivazioni economiche; *ii*) in capo al circuito ed alle banche licenziatarie, di un fascio di intese verticali, restrittivo della concorrenza, contrario all'art. 101 del TFUE, avente ad oggetto non solo il trasferimento delle MIF sulla *merchant fee* ma anche l'adozione di specifiche clausole con gli esercenti, nell'interesse di entrambe le

parti del contratto di licenza a diffondere il marchio con la MIF più elevata in assenza di confronti competitivi tra i circuiti e la banche.

In considerazione della gravità dell'infrazione, che riguarda uno dei principali circuiti di pagamento internazionali e le sue licenziatarie in Italia, l'Autorità ha comminato sanzioni per oltre 6 milioni di euro alle parti del procedimento.

COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT

Nell'ottobre 2010 l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 101 del TFUE nei confronti del Consorzio BANCOMAT, accettando gli impegni presentati dalla parte.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità aveva rilevato che la commissione interbancaria massima per il servizio PagoBANCOMAT costituiva un corrispettivo versato tra le banche coinvolte nell'offerta dei servizi di pagamento. Infatti, la banca che ha convenzionato l'esercente è tenuta a corrispondere la commissione interbancaria alla banca che ha emesso la carta con cui è stata effettuata la transazione. L'Autorità aveva riscontrato come l'accordo di fissazione della commissione interbancaria per il suddetto servizio di pagamento, intervenuto all'interno del Consorzio definisse un'intesa in grado di incidere sull'erogazione dei servizi di pagamento dell'utenza finale. Infatti, l'autonomia decisionale delle banche nelle politiche commerciali relative alla clientela era limitata dalla fissazione in maniera coordinata di una commissione interbancaria, determinando – di conseguenza – un'incisiva riduzione della concorrenza nel settore. Pertanto, l'Autorità aveva ritenuto che l'accordo interbancario relativo al servizio PagoBANCOMAT e alla sottostante commissione interbancaria potesse configurare un'intesa capace di falsare la concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

Nell'aprile 2010 il Consorzio PagoBancomat ha quindi presentato degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, volti a dissipare le preoccupazioni concorrenziali sollevate nel provvedimento di avvio.

In particolare, il Consorzio si è impegnato a *i)* ridurre, secondo un criterio di efficienza economica e di orientamento ai costi, il valore della commissione interbancaria multilaterale ("MIF") di oltre il 4% rispetto al valore corrispondente al ticket medio di riferimento; *ii)* svolgere la successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, tenendo conto delle eventuali efficienze che caratterizzeranno il sistema, impegnandosi a non modificare al rialzo la commissione interbancaria risultante dai dati delle rilevazioni; *iii)* disporre che il contratto PagoBANCOMAT con gli esercenti disciplini esclusivamente le modalità di convenzione al circuito PagoBANCOMAT; *iv)* dare pubblicità delle nuove regole di funzionamento e del valore della commissione interbancaria così come ridotto con gli

impegni proposti; v) valutare, anche attraverso il confronto con l'Autorità, i principi elaborati in sede europea in materia di nuove metodologie da seguire nella definizione delle commissioni interbancarie per l'utilizzo delle carte di pagamento e, alla luce di quanto elaborato dalla giurisprudenza e dagli studi comunitari, impegnandosi a ridefinire entro i successivi 6 mesi l'entità della commissione interbancaria PagoBANCOMAT in ragione di un criterio di efficienza economica a livello di sistema.

Nel valutare gli impegni proposti dal Consorzio PagoBANCOMAT, l'Autorità ha valutato positivamente la proposta riduzione della commissione interbancaria da attuarsi immediatamente, in quanto il nuovo valore appariva ancorato ai costi sostenuti dagli operatori, prevedeva la diretta connessione delle fasi della prestazione del servizio e della sua offerta in circolarità, nonché considerava i benefici prodotti dal servizio PagoBANCOMAT ai consumatori e agli esercenti. Inoltre, il Consorzio si è impegnato a valutare gli studi comunitari concernenti il *tourist test* (c.d. metodologia dell'indifferenza del venditore) e a rideterminare conseguentemente la commissione interbancaria.

L'Autorità ha altresì valutato positivamente l'impegno del Consorzio di assicurare pubblicità al nuovo ridotto valore della commissione interbancaria, poiché consentirà ai consumatori e agli esercenti di effettuare delle scelte più consapevoli in materia di mezzi di pagamento.

Ciò considerato, l'Autorità, pur riservandosi di verificare la persistente idoneità degli impegni a eliminare le perplessità concorrenziali, alla luce delle possibili variazioni nelle condizioni concorrenziali e del contesto europeo, ha deliberato di rendere obbligatori gli impegni assunti ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

ACCORDI INTERBANCARI "RIBA-RID-BANCOMAT"

Nel settembre 2010 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti dell'Associazione Bancari Italiani (ABI) e del Consorzio BANCOMAT, volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE, consistenti nella definizione a livello centralizzato e uniforme, da parte dell'ABI, del valore delle commissioni interbancarie multilaterali per i servizi RiBa e RID e, da parte del Consorzio BANCOMAT, del valore della commissione interbancaria multilaterale per il servizio di prelievo presso gli sportelli ATM con la carta BANCOMAT.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità aveva rilevato l'esistenza di una commissione interbancaria per i servizi BANCOMAT, RiBa e RID determinava una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra banche non poteva ridurre i corrispettivi pagati dalle imprese creditrici per usufruire dei servizi RiBa e RID e quelli pagati dai consumatori per usufruire del servizio di prelievo BANCOMAT. Inoltre, trattandosi di commissioni interbancarie multilaterali, tali soglie erano comuni per tutte

le banche che offrivano i servizi in esame. Nel provvedimento di avvio l'Autorità aveva valutato che gli accordi in esame, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche dei corrispettivi interbancari, davano luogo a delle intese che incidevano sui servizi prestati a livello interbancario e sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale e, pertanto, erano suscettibili di falsare la concorrenza del mercato comune ex articolo 101 del TFUE.

In considerazione dei rischi concorrenziali connessi alla definizione centralizzata delle commissioni interbancarie, l'Autorità, anche alla luce delle evoluzioni nel contesto comunitario, ha ricordato come nell'analisi di varie multilateral interchange fees su altri servizi di pagamento in Italia si fosse riscontrata la necessità di valutarne la compatibilità con la normativa sulla concorrenza seguendo un approccio di efficienza complessiva del sistema, nonché il fatto che, con specifico riferimento al RID, assumesse rilievo il Regolamento CE n. 924/09, che ha abrogato il Regolamento CE n. 2560/01.

Nell'aprile 2010 l'ABI e il Consorzio BANCOMAT hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, i cui contenuti sono stati meglio precisati nel luglio del 2010, diretti a eliminare le preoccupazioni concorrenziali evidenziate dall'Autorità nel procedimento di avvio.

In primo luogo, con riguardo al servizio RiBa, l'ABI ha assunto l'impegno a ridurre di quasi il 20% il valore della commissione interbancaria per la RiBa disposizione di incasso, che, dunque, passerà da € 0,57 a € 0,46, in conseguenza di una riduzione dei costi relativi alla fase concernente la "Gestione della RiBa in scadenza" e di quelli della fase operativa relativa al "Pagamento della RiBa". In merito ai due servizi "RiBa disposizione di incasso" e "RiBa comunicazione di insoluto", peraltro, l'ABI si è impegnata a svolgere una successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, riflettendo possibili efficienze sul valore delle commissioni interbancarie in esame, non modificando al rialzo le commissioni interbancarie risultanti dai dati di ciascuna rilevazione rispetto a quelle definite alla luce della precedente analisi. I nuovi valori delle commissioni saranno altresì rese pubbliche dall'ABI mediante il proprio sito internet.

In secondo luogo, in merito al servizio di prelievo mediante BANCOMAT, il Consorzio si è impegnato ad aggiornare la componente relativa ai costi finanziari derivanti dall'immobilizzazione di contante presso gli ATM e di ridurre il valore della commissione da € 0,58 a € 0,56, nonché a svolgere una successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, trasferendo le possibili efficienze sul valore della commissione interbancaria in esame, dandone comunicazione all'Autorità, e comunque a non modificare al rialzo le commissioni interbancarie e a dare pubblicità ai nuovi valori.

Infine, per quanto concerne il servizio RID, l'ABI si è impegnata a rimodulare il servizio RID disposizione d'incasso in due componenti: il servizio di incasso e il

servizio di allineamento elettronico archivi. Tale rimodulazione comporterà a una riduzione della commissione interbancaria da € 0,25 a € 0.16; ABI si è impegnata, inoltre, ad eliminare la componente della MIF relativa al servizio base successivamente al periodo transitorio, vale a dire dopo il 31 ottobre 2012.

Inoltre, gli impegni hanno previsto una ridefinizione dell'entità della commissione interbancaria del RID Veloce, corrispondentemente alla riduzione apportata alla MIF relativa al servizio RID disposizione di incasso. Di conseguenza, il valore della nuova MIF per il RID veloce passerà dal valore attuale di a 0,35 euro a quello di 0,26 euro.

Anche per tali servizi, oltre ai consueti obblighi di pubblicità, ABI si è impegnata a svolgere la successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, riflettendo le possibili efficienze sul valore delle commissioni interbancarie in esame, dandone comunicazione all'Autorità, e a non modificare al rialzo le commissioni interbancarie risultanti dai dati di ciascuna rilevazione rispetto a quelle definite alla luce della precedente analisi dei costi.

Da ultimo, in merito alla durata di tale ultimo impegno, ABI ha precisato che questi si intendono “a tempo indeterminato, fatte salve le modifiche di fatto o di diritto che interverranno medio tempore con riferimento alle prospettate evoluzioni nel contesto SEPA, e quindi in particolare del fatto che, con la scadenza del periodo transitorio fissato dal Regolamento e in assenza di altri orientamenti che si definiscano in sede comunitaria, verrà meno anche a livello nazionale la componente della commissione interbancaria relativa al servizio base del RID”.

Nel valutare gli impegni proposti, l'Autorità ha ritenuto che questi fossero idonei a far venir meno le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio del procedimento.

In particolare, la proposta rimodulazione della “RiBa disposizione d'incasso”, è apparsa rispondere a un criterio di efficienza economica a livello di sistema e il mantenimento della MIF per il servizio “RiBa comunicazione d'insoluto” è sembrato giustificato in un'ottica di maggiore efficienza rispetto a meccanismi alternativi; in ogni caso, l'Autorità ha ritenuto che entrambe le MIF in esame, calcolate sulla base dei costi sostenuti dalle banche più efficienti sono destinate a ridursi per effetto di efficienze eventualmente riscontrate a livello di sistema e rappresentano i livelli massimi per le successive determinazioni delle MIF.

Positivamente sono stati anche considerati gli impegni del Consorzio che prevedevano la rideterminazione della commissione interbancaria per il servizio di prelievo presso gli sportelli ATM sempre in ragione di un criterio di efficienza economica a livello di sistema, con una riduzione del 3,4%, riscontrando l'esistenza di efficienze che la MIF consente di cogliere relativamente all'offerta del servizio in esame, quali ad esempio, la possibilità per la clientela di accedere su tutto il territorio