

nazionale al servizio di prelievo BANCOMAT e la maggiore competitività degli operatori di dimensioni più contenute, rispetto a meccanismi alternativi.

Infine, con riguardo ai servizi RID e RID veloce, come rilevato anche da Banca d’Italia, l’Autorità ha osservato che il servizio RID presenta, oltre alla componente di servizio base, un servizio ulteriore connesso all’allineamento elettronico archivi. Quest’ultimo contribuisce a ridurre il rischio di impagati del debitore dovuto ad operazioni non allineate, nonché ad accrescere la sicurezza per i debitori. Relativamente alla componente della MIF per il servizio di incasso, che sarà azzerata dalla fine del mese di ottobre 2012, questa è fissata in modo da garantire una redistribuzione dei costi in modo che questi ultimi siano sopportati dai creditori, ovvero dai soggetti che ottengono i maggiori benefici dal servizio in esame in termini di certezza e puntualità degli incassi, riconciliazione automatica fra informazioni relative al ciclo commerciale e finanziario, minori oneri amministrativi di gestione, minimizzazione dei rischi di controparte e sicurezza del pagamento. Relativamente all’articolazione della MIF sul servizio RID in una componente base (servizio di incasso) e in una componente a valore aggiunto (il c.d. servizio di allineamento elettronico archivi), l’Autorità ha riportato quanto osservato da Banca d’Italia sul fatto che tale impostazione degli impegni presentati dall’ABI – basata sulla distinzione tra una componente di base e una a valore aggiunto dello schema – appare in linea di principio coerente con la struttura attuale del servizio in parola.

L’Autorità ha altresì sottolineato che entrambe le componenti della MIF in esame sono calcolate sulla base dei costi sostenuti dalle banche più efficienti nell’offerta del servizio RID, e destinate a ridursi per effetto di efficienze riscontrate a livello di sistema, in particolare sino ad azzerare la componente della MIF sul servizio di incasso dalla fine del mese di ottobre 2012, oltre che non rideterminabili in aumento.

Infine, sempre in merito al servizio allineamento elettronico archivi, è stato precisato che l’offerta dello stesso è su base opzionale e potrà essere effettuata anche da parte delle banche europee sulla base di standard condivisi a livello dello European Payments Council.

In considerazione di tali valutazioni 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.

Concentrazioni

INTESA SANPAOLO- ISTANZA DI REVISIONE MISURE ASSICURATIVE

Nel settembre 2010 l’Autorità ha deliberato l’avvio di una istruttoria avente ad oggetto l’istanza di revisione, presentata da Intesa SanPaolo (ISP d’ora in avanti), di alcune misure relative al settore assicurativo vita assunte nel provvedimento n. 16249

del 20 dicembre 2006, relativo al procedimento C8027, con il quale, nell'autorizzare l'operazione di concentrazione Intesa- San Paolo l'Autorità aveva accertato, con riferimento a tale settore assicurativo, consistenti effetti restrittivi dell'operazione e, in particolare, la costituzione di una posizione dominante collettiva in capo a ISP e Assicurazioni Generali S.p.A. (anche Generali). Per tale ragione il citato provvedimento aveva autorizzato la concentrazione condizionatamente alla realizzazione di specifiche misure che prescrivevano, tra l'altro:

(i) la cessione a soggetti terzi indipendenti di un ramo di azienda – denominato Sud Polo Vita S.p.A.;

(ii) l'astenersi dal distribuire polizze vita Ramo I, III, e V prodotte da Intesa Vita e/o da Generali attraverso gli sportelli bancari facenti capo all'allora Gruppo SanPaolo e quelle prodotte da Eurizon Vita attraverso gli sportelli bancari facenti capo all'allora Gruppo Banca Intesa (c.d. divieto di *cross selling*);

(iii) interventi sulla governance di ISP.

In considerazione del mutamento di contesto, ISP ha quindi presentato istanza di revisione volta in particolare *i*) al superamento del vincolo di cessione di Sud Polo Vita e *ii*) al superamento del vincolo di *cross selling*.

Pur a fronte del nuovo contesto economico e di assetto del gruppo ISP venutosi a realizzare negli anni successivi alla concentrazione Banca Intesa/Sanpaolo IMI, l'istruttoria svolta nell'ambito dell'istanza di revisione ha condotto tuttavia l'Autorità a ritene permanenti le restrizioni concorrenziali derivanti dalla concentrazione allora esaminata nel settore assicurativo vita, connesse all'esistenza di una posizione dominante collettiva nel ramo vita I, e in vari mercati distributivi provinciali, nonché posizioni di rilievo nei rami vita III e V, in ragione *i*) del permanere di consistenti legami azionari e personali tra ISP e Generali, legami che a tutt'oggi impediscono di considerare tali operatori come concorrenti e *ii*) della posizione di ISP e Generali nei mercati assicurativi vita, sia nella fase produttiva sia in quella distributiva in termini di quote di mercato, distanza dai concorrenti, capacità di reazione su più prodotti.

E' infatti emerso che, per tutto l'arco temporale successivo alla realizzazione della concentrazione C8027 fino alla data di valutazione, i legami esistenti tra il gruppo ISP e il gruppo Generali sono rimasto molto significativi, determinando un rilevante incentivo ad adottare strategie coordinate nel settore vita. Generali è il principale azionista privato di ISP, con una partecipazione azionaria pari a circa il 5% del capitale sociale di ISP con diritto di voto, la quale comporta una correlazione tra i profitti di Generali e quelli di ISP; il che costituisce un importante incentivo ad adottare strategie commerciali coordinate e idonee a massimizzare profitti congiunti. In secondo luogo, Generali è risultata essere ancora presente nella governance di ISP.

In merito alla posizione di mercato del gruppo ISP e del gruppo Generali nei mercati assicurativi vita, l'istruttoria ha confermato l'esistenza ancora oggi di una

posizione dominante collettiva nel mercato nazionale della produzione di polizze assicurative del ramo vita I, come rilevato nel richiamato procedimento C8027, ciò in considerazione dei legami strutturali e personali tra ISP e Generali; delle posizioni dei due gruppi; della assenza di concorrenti dotati di altrettanto potere di mercato; della capacità distributiva; nonché della possibilità di reazione su altri mercati.

In particolare, le quote di mercato aggregate nel ramo produttivo vita I hanno superato il 40% dal 2006 al 2008 e sono rimaste comunque elevate anche nell'anno 2009 (laddove vi è stato un effetto di spostamento della domanda tra prodotti ad altri rischio verso prodotti assicurativi meno esposti a fluttuazioni); il 2010 è stato confermato come anno di ripresa delle originarie posizioni. Infine, l'evoluzione dei prezzi e l'andamento dell'incidenza dei costi hanno provato la posizione dominante di ISP e Generali non comparabile ad altri concorrenti.

Alla luce della valutazione di un permanere della suddetta posizione dominante collettiva di ISP e Generali nei mercati analizzati, ISP ha sottoposto, da ultimo in data 29 novembre e 1° dicembre 2010, due misure, la prima relativa alle “procedure organizzative degli organi di corporate governance di ISP” le quali prevedono dettagliate misure - di monitoraggio, di filtro della documentazione, di segnalazione, di segregazione delle informazioni in fase preventiva e successiva le riunioni, di divieti alla partecipazione, alla discussione e al voto - con la finalità di superare le criticità connesse alla governance di ISP. In particolare, ISP si è impegnata a sottoporre ai propri organi di governance – e, una volta approvate, ad adottare – specifiche misure organizzative interne che verranno applicate a eventuali rappresentanti di Generali presenti nel Consiglio di Sorveglianza o nel Consiglio di Gestione di ISP, e ai membri di tali organi aventi legami personali diretti o indiretti con Generali, in relazione alle materie inerenti tutto il settore assicurativo vita e ai flussi informativi e il diritto di voto dei predetti soggetti.

Il secondo impegno è relativo alla struttura del gruppo relativamente alle polizze vita. In particolare, ISP si è impegnata: *i*) a mantenere l'attuale modello captive (per tale intendendosi il modello qui innanzi descritto) in relazione alla distribuzione di prodotti di bancassicurazione vita di Ramo I, III e V; *ii*) nell'eventualità in cui ISP volesse mutare il predetto modello distributivo, ad aprire la propria rete nazionale a prodotti di bancassicurazione vita di altri operatori ISP, sottponendo tale decisione alla preventiva valutazione dell'Autorità.

Poichè a fronte della revoca sia della cessione di SudPoloVita, sia del vincolo sulle reti, ISP ha assunto l'impegno di rafforzare le misure di compliance sulla governance di ISP e di adottare un modello captive che esclude legami produttivi e/o distributivi nel settore assicurativo vita tra ISP e Generali, l'Autorità ha ritenuto di accogliere l'istanza di revisione, ritenendo i nuovi impegni presentati da ISP adeguati ad affrontare le restrizioni concorrenziali ancora esistenti nei mercati rilevanti. Con provvedimento del 22 dicembre

2010, l’Autorità ha quindi deliberato di revocare le misure di cui alla lettera e) e f) del provvedimento del 20 dicembre 2006, n. 16249, relative rispettivamente all’obbligo di cessione, da parte della società Intesa SanPaolo S.p.A., a soggetti terzi indipendenti di un ramo di azienda per la produzione e gestione di polizze assicurative vita Ramo I, III, e V, e al divieto di distribuzione polizze vita Ramo I, III, e V prodotte da Intesa Vita e/o da Generali attraverso gli sportelli bancari facenti capo, alla data di notifica del provvedimento di autorizzazione dell’Operazione, al gruppo SanPaolo, nonché di polizze vita Ramo I, III e V prodotte da Eurizon Vita attraverso gli sportelli bancari facenti capo, alla data di notifica del provvedimento di autorizzazione dell’Operazione, al Gruppo Banca Intesa.

Contestualmente, l’Autorità ha deliberato a) di estendere la misura di cui alla lettera g) del provvedimento del 20 dicembre 2006, n. 16249, prescrivendo alla società ISP di adottare gli strumenti organizzativi necessari affinché eventuali rappresentanti del gruppo Generali presenti nel Consiglio di Sorveglianza o nel Consiglio di Gestione di ISP e/o in comitati interni, e i membri di tali organi aventi legami personali diretti o indiretti con il gruppo Generali, siano esclusi dai flussi informativi, dalla partecipazione alle discussioni e dall’esercizio del diritto di voto negli organi di governance della società ISP in tutte le materie inerenti al settore assicurativo vita, nonché di integrare le misure di cui al predetto provvedimento n. 16249, e b) di prescrivere alla società ISP di mantenere l’attuale modello captive in relazione ai prodotti assicurativi vita di Ramo I, III e V, salvo sottoporre alla valutazione preventiva dell’Autorità l’eventuale decisione di mutare il predetto modello distributivo.

Inottemperanze

INTESA SANPAOLO INOTTEMPERANZA – PROVVEDIMENTO DI PROROGA CON MISURE

Nel febbraio 2010 l’Autorità ha deliberato, adottando una serie di procedure di monitoraggio sulle iniziative sottoposte dalle parti, una proroga della chiusura del procedimento avviato nel maggio del 2009 nei confronti di IntesaSanPaolo Spa (ISP d’ora in avanti) per inottemperanza alle misure prescritte dall’Autorità nel provvedimento di autorizzazione dell’operazione di concentrazione Intesa-SanPaolo e volte a garantire la necessaria indipendenza tra Crédit Agricole S.A (CA d’ora in avanti) e la nuova banca risultante dalla concentrazione.

Nel corso del procedimento di valutazione dell’inottemperanza, ISP, CA e Assicurazioni Generali S.p.A. (Generali d’ora in avanti), in data 17 e 18 febbraio 2010, avevano presentato evidenze aventi per oggetto le seguenti condotte ed iniziative:

- (i) la risoluzione consensuale dell’accordo tra CA. e Generali, sottoscritto il 25 giugno 2009, con efficacia differita al 19 marzo 2010;
- (ii) la vendita, entro il [omissis] 2010, della partecipazione eccedente il 5% detenuta dal gruppo CA in ISP con immediata sterilizzazione dei connessi diritti amministrativi;

- (iii) la vendita, entro il *[omissis]* 2011 della partecipazione eccedente il *[omissis]* detenuta dal gruppo CA in ISP, secondo modalità più dettagliatamente descritte;
- (iv) il conferimento di un mandato irrevocabile ad un *monitoring trustee* gradito all’Autorità per l’esercizio, relativamente all’intera partecipazione di CA in ISP, del potere di presentare candidature per la nomina di un candidato effettivo ed un supplente nel Consiglio di Sorveglianza di ISP solo ed esclusivamente in vista dell’assemblea ordinaria di ISP che si sarebbe tenuta alla fine di aprile 2010; il *monitoring trustee* avrebbe definito una lista di candidati che avrebbero dovuto avere i requisiti di indipendenza rispetto a CA ed essere di gradimento dell’Autorità;
- (v) il *monitoring trustee* non avrebbe dovuto esercitare i diritti di voto su materie sensibili dal punto di vista *antitrust* e avrebbe dovuto garantire il controllo dei flussi informativi verso CA, secondo modalità di comunicazione all’Autorità dettagliatamente descritte.

L’Autorità, considerato che tali iniziative sarebbero volte a “*garantire la necessaria indipendenza tra Crédit Agricole e la nuova banca [ISP]*”, ai sensi del punto b) della delibera del 20 dicembre 2006, n. 16249 ha ritenuto che esse richiedessero il compimento di una serie di atti e attività, secondo diverse procedure, modalità e tempistiche.

Conseguentemente, ritenendo che l’inottemperanza di cui al procedimento avviato in data 14 maggio 2009, in violazione dell’articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90 possa essere valutata solo a fronte di una avvenuta piena esecuzione delle suddette iniziative, che comportano un monitoraggio da parte della stessa Autorità, ha prorogato il termine di conclusione del procedimento di inottemperanza al 15 luglio 2011, deliberando espressamente che durante tale arco temporale saranno sottoposti a monitoraggio gli atti e le attività previste dalle parti, la cui piena esecuzione sarà valutata nell’ambito del procedimento di inottemperanza. Infine, è stato previsto che Intesa SanPaolo Spa dovrà sottoporre tempestivamente all’Autorità Garante della Concorrenza e del mercato ogni documentazione relativa al compimento dei singoli atti e attività relative alle suddette iniziative.

Segnalazioni

CRITERI DI AFFIDAMENTO DEI CONTRIBUTI PER I FONDI DI GARANZIA FIDI

Nel luglio 2010 l’Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, ai Presidenti delle Regioni, a Unioncamere, alla Camera di commercio di Ancona, alla Camera di commercio di Cremona, alla Camera di commercio di Livorno e alla Camera di commercio di Perugia, in merito alla normativa che disciplina i contributi agli organismi di garanzia fidi (di seguito Confidi).

I Confidi sono definiti come «*i consorzi con attività esterna, le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che*

svolgono attività di garanzia collettiva dei fidi» e sebbene sia stabilito che gli enti pubblici e privati e le imprese di maggiori dimensioni non possono far parte dei Confidi, tali soggetti possono sostenerne l’attività attraverso contributi e garanzie non finalizzati a singole operazioni. Pertanto, molte Regioni e Camere di Commercio hanno adottato specifiche discipline volte a regolare la propria contribuzione ai Confidi al fine di attuare un intervento di sostegno delle Piccole e Medie Imprese (PMI) attraverso il rafforzamento degli stessi e la conseguente possibilità di fornire garanzie agli istituti di credito che erogano i finanziamenti.

Nella segnalazione in oggetto, l’Autorità ha tuttavia evidenziato che spesso le predette discipline contenevano disposizioni potenzialmente idonee a creare distorsioni concorrenziali nel settore della gestione dei fondi di garanzia e della erogazione delle garanzie stesse. Due in particolare sono apparsi i profili di maggiore criticità.

In primo luogo, l’Autorità ha rilevato che l’affidamento diretto dei servizi di gestione di fondi di garanzia e di altri servizi strumentali (il servizio di tesoreria, monitoraggio e sorveglianza del fondo di garanzia e servizi connessi), come fatto dalla Regione Molise, non appariva giustificato, dal momento che mancavano i presupposti essenziali per l’applicazione della disciplina eccezionale dell’*in house providing*. Infatti, i servizi in esame non rientravano nel novero dei servizi pubblici locali, in quanto concernevano attività di natura “strumentale” rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione e non erano resi direttamente a favore della collettività. Con specifico riferimento al caso della Regione Molise è stato peraltro osservato che, sulla base delle disposizioni dello statuto della società affidataria, la Regione neppure esercitava sulla stessa il c.d. controllo analogo.

In secondo luogo, l’Autorità ha posto in luce come molto spesso le Regioni e/o le Camere di Commercio utilizzassero, come criteri soggettivi di ammissione dei Confidi ai contributi per l’erogazione di garanzie, requisiti territoriali suscettibili di pregiudicare l’accesso al mercato da parte di nuovi soggetti, quali: *i*) la sede legale nel territorio di riferimento; *ii*) la presenza, tra gli organi statutari, di soggetti designati da enti del territorio di riferimento; *iii*) la presenza, tra i consorziati, di un numero minimo di imprese con sede o unità locale nel territorio di riferimento.

In proposito, l’Autorità ha osservato che, poiché le attività degli enti locali sono volte a promuovere lo sviluppo del territorio di competenza, in un’ottica di rispetto dei limiti di competenza territoriale, risultava accettabile, da un punto di vista antitrust, un vincolo di destinazione dei fondi stessi a favore delle imprese operative nel territorio di riferimento. Tuttavia, nei casi di specie, i limiti operavano, oltre che nei confronti delle imprese destinatarie dei fidi, anche nei confronti dei Confidi che gestivano i fondi di garanzia, incidendo quindi sulla loro operatività e sulla struttura complessiva dei mercati coinvolti.

Con riferimento in particolare ai vincoli che imponevano, per l'ammissibilità ai contributi, che il Confidi avesse sede legale nel territorio di riferimento dell'ente, l'Autorità ha osservato che gli stessi non potevano trovare giustificazione nelle esigenze di allocazione delle risorse solo nel territorio di riferimento dell'ente e costituivano, invece, un limite di fatto all'operatività dei Confidi su più ambiti territoriali. Nel caso infatti in cui un Confidi operasse su più Regioni, lo stesso veniva ingiustificatamente escluso dalla partecipazione ai fondi messi a disposizione dagli enti nel territorio dei quali non avesse la sede legale. Tale esclusione non era tuttavia giustificabile poiché il Confidi avrebbe potuto usufruire dei finanziamenti offerti in un territorio destinandoli esclusivamente alle imprese attive in quello stesso territorio, senza perciò intaccare il principio di competenza territoriale delle risorse di cui sopra.

I vincoli concernenti la composizione degli organi di *governance* dei Confidi e la composizione dei consociati non sono stati ritenuti ugualmente giustificabili sulla base di un'esigenza di destinazione dei fondi al territorio di riferimento. Essi incidono invece sulla struttura di *governance* dei Confidi, ostacolando sia l'ingresso di nuovi analoghi operatori sia il confronto competitivo tra gli stessi; inoltre, l'assenza di una pluralità di operatori nell'erogazione delle garanzie comportava il rischio di limitare la possibilità delle PMI di accedere a tali servizi e a condizioni concorrenziali.

Alla luce di ciò, al fine di assicurare un pieno confronto competitivo, l'Autorità ha auspicato che i servizi di gestione dei fondi per l'erogazione di garanzie (e servizi connessi) vengano affidati mediante procedure ad evidenza pubblica e che i criteri per l'ammissione ai predetti fondi dei Confidi interessati non prevedano vincoli territoriali pregiudizievoli per l'accesso sul mercato geografico di riferimento di Confidi nuovi o attivi in altri territori.

SERVIZI DI GESTIONE DEI PAGAMENTI DEI CORRISPETTIVI DOVUTI DALL'UTENZA PER LE PRATICHE AUTOMOBILISTICHE

Nel giugno 2010 l'Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro dello Sviluppo Economico e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in ordine alle problematiche concorrenziali conseguenti all'affidamento diretto *ex lege*, a Poste Italiane Spa, dei servizi di gestione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche. La questione, già affrontata in passato dall'Autorità⁴⁸, ha assunto nuova e ulteriore importanza alla luce della situazione venutasi a creare nella Regione Sicilia in seguito all'inibizione, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della possibilità di effettuare i pagamenti dei diritti di motorizzazione mediante bonifici bancari direttamente sui conti correnti all'uopo destinati.

⁴⁸ Segnalazione AS464 del 24 luglio 2008 “*Convenzione per la gestione automatizzata dei pagamenti dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche e dei servizi connessi*” in *Boll.* n. 22/08.

Al riguardo, l’Autorità ha in primo luogo ribadito che le procedure ad evidenza pubblica dovevano essere considerate lo strumento principe per perseguire l’interesse pubblico e, allo stesso tempo, rispettare le dinamiche di mercato; di conseguenza, il ricorso all’affidamento diretto doveva rivestire carattere assolutamente eccezionale.

In merito all’interoperabilità dei sistemi di pagamento offerti dal Ministero a favore dei soggetti paganti, l’Autorità, pur registrando migliorie in tal senso dato l’aumento delle modalità disponibili, anche alla luce di quanto a breve avrebbe dovuto essere realizzato con la modifica della piattaforma *on line* “Il portale dell’automobilista”⁴⁹ - ha auspicato che si potesse pervenire ad un ampliamento ulteriore dei sistemi di pagamento utilizzabili.

In particolare, l’Autorità ha ritenuto auspicabile che fosse possibile ricorrere al maggior numero possibile di strumenti e di reti utilizzabili per effettuare i pagamenti connessi alle pratiche automobilistiche, così evitando, da un lato, vantaggi competitivi non replicabili da parte degli altri operatori del settore bancario/finanziario rispetto a Poste Italiane, dall’altro una limitazione dei servizi per l’utenza con commissioni – o parti di esse - non esito del confronto concorrenziale sul mercato, ma determinate in base a convenzioni bilaterali.

L’Autorità ha pertanto auspicato che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti procedesse all’affidamento, mediante procedure ad evidenza pubblica, dei servizi di riscossione e pagamento delle pratiche automobilistiche e implementasse ulteriori canali di pagamento alternativi a Poste Italiane favorendo la massima interoperabilità tra gli stessi.

AGENTI MEDIATORI CREDITIZI: RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2008/48/CE E ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL’ART. 33, COMMA 1 LEGGE 7 LUGLIO 2009 N. 88

Nel maggio 2010 l’Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro dell’Economia e delle Finanze in ordine ad alcune criticità concorrenziali in merito alla emananda disciplina di recepimento della Direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito con i consumatori secondo i principi indicati dall’art. 33, comma 1 della legge n. 88/09 (legge comunitaria 2008).

L’Autorità ha rilevato la necessità di perseguire la principale finalità della riforma, consistente in un riassetto del settore finanziario a garanzia che le attività degli operatori non pregiudichino le scelte di finanziamento della clientela, con strumenti che non restringano il contesto competitivo. In particolare, con riguardo alla definizione dei requisiti per lo svolgimento dell’attività da parte dei diversi operatori autorizzati, l’Autorità ha ritenuto opportuno richiamare l’importanza di coniugare l’esigenza di

⁴⁹ In conseguenza del provvedimento dell’Autorità del 16 dicembre 2009 “Poste Italiane - aumento commissione bollettini c/c”, del 16 dicembre 2009, in *Boll.* n. 50/2009.

massima efficienza e tutela del corretto funzionamento del mercato con quella di non comprimere l’ambito del confronto competitivo.

Con specifico riferimento agli intermediari finanziari di cui agli articoli 106 e 107 TUB, le modifiche normative proposte tendevano a riunirli in un’unica categoria, salvo introdurre una disciplina specifica per alcune attività (ad es. confidi e microcredito) con un ambito di operatività molto ristretto. Inoltre, per gli intermediari finanziari che svolgono servizi di pagamento, il nuovo articolo 106 TUB rinviava alla disciplina dei requisiti imposti ai soggetti che svolgono altre attività commerciali diverse dalla prestazione dei servizi di pagamento. Anche a tale riguardo, l’Autorità ha sottolineato l’opportunità, al fine di promuovere il più ampio confronto competitivo tra gli operatori, di assicurare che tali requisiti fossero orientati alla parità di trattamento, da un lato, tra gli intermediari finanziari e, dall’altro, le banche, gli IMEL e gli istituti di pagamento ai quali tali servizi sono invece riservati in via ordinaria.

Con riferimento all’attività dei mediatori creditizi, è stata inoltre evidenziata l’opportunità che la stessa riguardasse esplicitamente anche l’attività di consulenza, necessaria alla clientela in ragione della specificità dei servizi finanziari e delle asimmetrie informative; attività che spesso gli operatori svolgono senza esplicitare l’esistenza di eventuali interessi propri alla collocazione di un determinato prodotto. L’Autorità ha quindi ravvisato l’esigenza di non escludere i mediatori creditizi dagli operatori che avrebbero potuto prestare consulenza, quanto piuttosto di far sì che la disciplina assicurasse lo svolgimento di tale attività con adeguate garanzie di affidabilità e senza conflitti di interessi.

A questo aspetto si lega anche il profilo critico relativo alla nozione di indipendenza dei mediatori creditizi: mentre, infatti, l’articolo 128-*quater* del TUB (inserito con le disposizioni di recepimento della direttiva sul credito al consumo) prevede espressamente che i mediatori creditizi debbano “*svolgere la propria attività senza essere legati ad alcune delle parti da rapporti che ne possano compromettere l’indipendenza...*”, l’articolo 6 del Decreto Legislativo recante ulteriori disposizioni di attuazione della delega di cui all’articolo 33 comma 1, lett. e) della legge n. 88/09 consentiva la possibilità di legami azionari tra le banche e i mediatori; ne consegue un potenziale conflitto di interessi laddove il testo ammette e qualifica come indipendente anche un mediatore con una partecipazione negli operatori a monte (banche e intermediari finanziari) per i quali opera e dovrebbe operare senza legami. In tal senso, è stata sottolineata l’opportunità di assicurare, se non la totale assenza di legami diretti e/o indiretti, quantomeno la piena trasparenza informativa in proposito.

L’Autorità si è altresì soffermata sulla nuova disciplina degli agenti in attività finanziaria, che dovrebbero sviluppare rapporti commerciali in esclusiva con un unico intermediario finanziario (il c.d. mono-mandato); ciò è apparso limitativo della possibilità per gli agenti di formulare offerte alla clientela finale comparando servizi e

prodotti di intermediari diversi e soprattutto con gamme complete. Pertanto, l’Autorità ha auspicato che l’obiettivo della chiarezza delle relazioni contrattuali venisse raggiunto attraverso strumenti differenti, quali l’assunzione di responsabilità dirette da parte dei soggetti a monte per l’attività svolta dagli operatori a valle per il collocamento dei rispettivi prodotti, il rafforzamento della trasparenza e completezza informativa sull’attività svolta, requisiti di onorabilità e affidabilità, nonché forme obbligatorie di garanzia; l’Autorità ha altresì osservato che tali accorgimenti sarebbero peraltro coerenti con l’introduzione dell’incompatibilità fra agenti e mediatori creditizi di cui alla disciplina in esame.

Con riferimento alla disciplina dello *ius variandi* contenuta all’articolo 118 del TUB, il nuovo articolo 125-*bis* prevedeva un’estensione del relativo ambito applicativo, disponendo, attraverso un rinvio, che la stessa era applicabile anche ai contratti di credito. Al riguardo, l’Autorità ha tuttavia osservato che sulla base di tale modifica anche i contratti di finanziamento sottoscritti da consumatori avrebbero potuto rientrare *ex lege* tra le fattispecie negoziali per le quali era consentito all’intermediario l’esercizio dello *ius variandi* e tale possibile estensione avrebbe determinato un significativo indebolimento della capacità di scelta dei consumatori e della mobilità della clientela.

Inoltre, la nuova formulazione dell’articolo non solo rendeva incerta la tempistica entro la quale il consumatore avrebbe potuto recedere dal contratto, ma aveva anche eliminato la specificazione che l’esercizio del recesso avvenisse “*senza spese*”. Ancora, il nuovo testo, contenendo un generico richiamo ad altre modalità di comunicazione attraverso “*altro supporto durevole preventivamente accettato dal cliente*”, poteva generare dubbi sulla necessità di assicurare sempre e comunque una comunicazione personale e preventiva in forma scritta. In ordine a questi profili, l’Autorità ha auspicato il mantenimento del testo vigente dell’articolo 118 TUB.

L’emananda disciplina conteneva inoltre alcune disposizioni che potevano incidere sulle politiche commerciali delle banche e degli intermediari finanziari; in primo luogo, il nuovo articolo 119-*bis* prevedeva che le spese per le comunicazioni di trasparenza potessero essere addebitate alla clientela. Poiché il cliente dovrebbe essere sempre posto nelle condizioni di avere informazioni aggiornate sullo stato del rapporto in essere, così da poter esercitare una funzione di controllo/verifica dello stesso, l’Autorità ha osservato che tale tipologia di informazione avrebbe dovuto essere gratuita e rientrare nella normale prestazione del servizio; le stesse considerazioni sono state espresse per il testo del contratto.

Inoltre, il nuovo articolo 120-*bis* introduceva la possibilità che il CICR individuasse i casi in cui l’intermediario avrebbe potuto chiedere al cliente, in caso di recesso, un rimborso per le spese sostenute in relazione ai servizi aggiuntivi; a tal riguardo l’Autorità ha osservato che, allo scopo di assicurare la più ampia ed effettiva mobilità della clientela, il recesso doveva essere sempre garantito senza penalità e senza spese.

Infine, l'articolato in esame effettuava un importante sforzo di razionalizzazione della normativa in materia di portabilità dei mutui e cancellazione dell'ipoteca. Al riguardo, l'Autorità ha sostenuto che quest'ultima doveva essere attuata senza alcun onere per il cliente e con la massima semplificazione degli atti necessari alla sua attuazione. Di conseguenza, ha sottolineato che la normativa non avrebbe dovuto richiamare la presenza di atti specifici suscettibili di appesantire l'*iter* di conclusione dell'operazione (es. atti di consenso all'operazione), quanto piuttosto prevedere l'utilizzo di procedure che limitino allo stretto necessario il coinvolgimento della banca originaria consentendo l'uso di mezzi di comunicazione a distanza per la trasmissione della documentazione. Parimenti, l'Autorità ha rilevato che la surrogazione/portabilità, poggiando su operazioni pre-esistenti, avrebbe dovuto essere posta in essere anche senza il coinvolgimento della figura notarile che, in ogni caso, non dovrebbe effettuare alcun addebito alla clientela, neanche sotto forma di rimborso spese. Sulla cancellazione dell'ipoteca, infine, l'eventuale comunicazione dell'intermediario di cause ostative alla cancellazione dell'ipoteca avrebbe dovuto essere inviata anche al cliente, riguardando interessi essenziali di quest'ultimo.

ACCESSO ALLE INFORMAZIONI DETENUTE DALLA CORTE DEI CONTI SUI RENDICONTI FINANZIARI DEGLI ENTI LOCALI

Nel marzo 2010 l'Autorità ha reso un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 al Presidente della Corte dei Conti in merito ai riflessi concorrenziali di un eventuale accesso da parte di Cassa Depositi e Prestiti Spa (CDP) alla banca dati della stessa Corte sui rendiconti finanziari degli enti locali. Tale banca dati costituisce la principale, se non unica fonte informativa sui conti delle amministrazioni locali, basata su dati completi e costantemente aggiornati.

Al riguardo, impregiudicate le questioni tecnico-giuridiche sull'eventuale accesso di CDP a dati relativi a terzi soggetti, l'Autorità ha in primo luogo ricordato che CDP, società per azioni a controllo pubblico, era attiva nella concessione di finanziamenti a Stato, Regioni, enti locali e altri enti pubblici di varia natura ed era equiparata agli intermediari finanziari ex articolo 107 del d.lgs. n. 385/93 (TUB); essa stava inoltre ampliando e diversificando la propria offerta, in concorrenza con altri intermediari finanziari, erogando servizi di varia natura principalmente destinati agli enti locali, quali la consulenza in analisi e modalità di gestione delle esigenze finanziarie.

In questo quadro, l'Autorità ha osservato che le informazioni contenute nella banca dati della Corte dei Conti potevano costituire un importante strumento per definire le strategie commerciali e selezionare gli enti a maggiore profitabilità e a minore rischio di credito; conseguentemente, ha sottolineato che l'eventuale accesso ai dati in questione doveva avvenire in condizioni trasparenti e paritarie per tutti gli

intermediari finanziari che offrono i servizi sopracitati, così da evitare alterazioni delle dinamiche competitive.

Quanto alla circostanza che CDP, a fronte del suddetto accesso, avrebbe offerto alla Corte dei Conti servizi di elaborazione dati, l’Autorità ha sottolineato che tale eventuale scelta avrebbe dovuto essere il risultato di un trasparente confronto competitivo tra gli operatori eventualmente interessati.

ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Intese

CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI - RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI

Nel giugno 2009 l’Autorità ha concluso un procedimento nei confronti del Consiglio Nazionale dei Geologi accertando un’intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell’articolo 101 del TFUE aente ad oggetto le restrizioni di prezzo previste nel relativo codice deontologico. L’istruttoria era stata avviata a seguito alla chiusura nel gennaio 2009 della seconda Indagine conoscitiva nel settore dei servizi professionali (IC34) in cui era stata verificata la non conformità, sotto diversi profili, dei codici di condotta di alcuni ordini professionali, tra cui quello dei geologi, ai principi della concorrenza nel settore in questione.

Nel corso del procedimento l’Autorità ha accertato che nonostante la riforma introdotta con il decreto legge n. 223/2006 che aveva abolito, tra l’altro, l’obbligatorietà delle tariffe professionali fisse o minime, stabilite in leggi, regolamenti ovvero in codici deontologici, e la significativa attività di *advocacy* svolta dall’Autorità nel corso della stessa indagine conoscitiva, le menzionate previsioni deontologiche prevedevano, in sostanza, per i geologi l’obbligo di utilizzare le tariffe professionali per la determinazione del compenso professionale; ciò anche mediante il richiamo alla clausola generale del “decoro” nella determinazione dei compensi e all’articolo 2233, comma 2, del codice civile, che prevede il rispetto del decoro nella determinazione del compenso.

Nel corso dell’istruttoria il Consiglio Nazionale di Geologi non ha fornito alcuna giustificazione delle restrizioni di prezzo descritte, rilevando invece che l’Ordine professionale dei geologi è un’istituzione pubblica non soggetta alla legge *antitrust*. Lo stesso ha presentato impegni che modificavano, soltanto in modo del tutto marginale, le norme deontologiche oggetto del procedimento.

L’Autorità, dopo avere rigettato gli impegni in quanto non idonei a rimuovere i profili anti-concorrenziali, ha accertato, nel giugno 2010, la violazione dell’articolo 101

del TFUE da parte del Consiglio Nazionale dei geologi che, mediante le norme deontologiche menzionate, ha fissato i prezzi delle prestazioni professionali rese dai geologi. In ragione dell’infrazione accertata, l’Autorità ha comminato al Consiglio Nazionale dei geologi una sanzione amministrativa pari a 14 mila 254 euro.

Segnalazioni

DISCIPLINA DELL’ATTIVITÀ DI CONSULENZA PER LA CIRCOLAZIONE DEI MEZZI DI TRASPORTO

Nell’ottobre 2010 l’Autorità ha trasmesso una segnalazione, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Presidente della Provincia di Varese e al Presidente della Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di richiamare l’attenzione sulle distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivanti dalle disposizioni contenute nella normativa nazionale di cui alla legge n. 264 del 1991, recante “Disciplina dell’attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto” ed al regolamento della Provincia di Varese del 17 dicembre 1998 in materia di autorizzazione e vigilanza delle agenzie di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto.

Come stabilito dall’art. 14 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attraverso cui è stata recepita in Italia la c.d. Direttiva Servizi), i “regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale” nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità. Inoltre, l’art. 8 del citato decreto prevede che per “*motivi imperativi di interesse generale*” si intendono “*ragioni di pubblico interesse*”, tra le quali “*l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l’incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori*”, nonché “*la tutela dei consumatori [...], l’equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell’ambiente [...], la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale*”. La disciplina dell’attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto non prevede alcun motivo imperativo di interesse generale tale da giustificare il ricorso alla preventiva autorizzazione provinciale, sentiti i comuni.

Pertanto, l’Autorità ha rilevato che le disposizioni di cui alla legge n. 264 del 1991 in materia di attività di consulenza automobilistica non appaiono conformi alle finalità della c.d. Direttiva servizi, così come recepita dal d.lgs. n. 59 del 2010. Sul punto l’Autorità ha evidenziato di essere già intervenuta con specifiche segnalazioni sulla natura ingiustificata delle restrizioni allo svolgimento dell’attività delle agenzie di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto delle agenzie di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, auspicando l’eliminazione delle disposizioni volte a

determinare il numero massimo di operatori del settore, oltre che quelle dirette ad una determinazione amministrativa delle tariffe da questi applicate, nonché ha altresì invocato il ridimensionamento degli ingiustificati vincoli autorizzatori all'accesso all'attività stessa.

L'Autorità ha rilevato che tuttora sono vigenti le disposizioni restrittive evidenziate nelle precedenti segnalazioni e, pertanto, ha auspicato una revisione delle disposizioni in materia di attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, alla luce anche dei principi di liberalizzazione introdotti col d.lgs. n. 59 del 2010.

NUOVO CODICE DELLA STRADA-REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DELLE AUTOSCUOLE

Nell'agosto 2010 l'Autorità ha inviato alcune osservazioni, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito ad alcune distorsioni della concorrenza nel mercato delle autoscuole derivanti dall'art. 123 del Codice della Strada, come modificato dall'art. 20 della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dalle bozze di provvedimenti redatti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti relative alla regolamentazione dell'attività delle autoscuole.

Al riguardo, l'Autorità, dopo aver ricordato che la disciplina dell'attività di autoscuola doveva essere valutata alla luce dei principi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza contenuti nel decreto legge n. 7/07 e, da ultimo, nella direttiva 2006/123/CE, recepita a livello nazionale con il decreto legislativo n. 59/10, ha osservato che alcune vigenti previsioni normative ed altre di natura regolamentare in corso di approvazione erano suscettibili di reintrodurre di fatto ostacoli all'ingresso nel mercato delle autoscuole, ponendosi in contrasto con i principi concorrenziali richiamati.

In primo luogo, in merito all'obbligo per le autoscuole di svolgere corsi per il conseguimento di tutte le categorie di patente di guida, introdotto per i nuovi operatori dall'articolo 20 della legge n. 120/10 e previsto anche in una delle citate bozze di regolamento ministeriale, l'Autorità ha rilevato come tale previsione, quand'anche mirata ad *“offrire all'utenza un servizio più completo e qualificato”*, costituisse a tutti gli effetti un'importante barriera amministrativa all'accesso nel mercato in esame. I numerosi esposti pervenuti in merito alle difficoltà di accesso dei nuovi entranti ai consorzi fra autoscuole a tale fine costituiti, evidenziavano, infatti, come la norma in esame obbligasse i nuovi titolari delle autoscuole a dotarsi di tutti gli automezzi necessari per l'istruzione di guida (autovetture, motocicli, autocarri, autobus, etc.) e di fatto li escludesse dal novero dei soggetti a tal fine associati, costituiti dalle autoscuole già attive sul mercato, che non avevano alcun interesse a condividere i costi di acquisto e manutenzione di tali automezzi con nuove imprese concorrenti.

Quanto alle previsioni contenute nelle bozze di regolamento del Ministero, esse riguardavano: *i*) l’eliminazione della possibilità per le autoscuole di limitare la propria attività solo alla preparazione per il conseguimento delle patenti A e B e l’obbligo di dotarsi di locali ed attrezzature specificamente identificate; *ii*) i corsi di formazione propedeutici all’esame di abilitazione all’insegnamento nelle autoscuole; *iii*) il conseguimento dell’esperienza biennale di docente di autoscuola esclusivamente comprovando almeno 24 mesi di esperienza lavorativa presso una o più autoscuole.

Con riguardo le modalità di svolgimento dell’esame per l’abilitazione di insegnante e di istruttore di autoscuola, l’Autorità ha apprezzato la circostanza per cui, a seguito di un parere del Consiglio di Stato, la composizione della relativa commissione non prevedeva più la presenza di un “appartenente alle associazioni di categoria delle autoscuole maggiormente rappresentative in ambito nazionale”, ma di un “esperto nelle materia d’esame, anche su designazione della Regione”, oltre ad un rappresentante “del Dipartimento Trasporti Terrestri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”. Tutto ciò a condizione, tuttavia, che il non meglio definito “esperto nelle materia d’esame” non fosse designato dalla Regione competente fra le “associazioni di categoria delle autoscuole maggiormente rappresentative in ambito nazionale”, poiché ciò avrebbe riproposto in capo a tale soggetto il conflitto di interesse derivante dall’essere contestualmente esaminatore e potenziale concorrente dell’aspirante titolare di autoscuola.

Circa l’obbligo, in capo all’aspirante titolare di autoscuola, di comprovare almeno 24 mesi di esperienza presso una o più autoscuole, l’Autorità ha ritenuto che tale previsione regolamentare costituisse una barriera amministrativa all’accesso per lo svolgimento dell’attività in questione. Infatti, l’eventuale conseguimento dell’abilitazione veniva subordinato non già ai requisiti professionali acquisiti dall’aspirante titolare attraverso “corsi di formazione” appositamente realizzati da soggetti terzi di natura istituzionale, ma all’aver prestato una sorta di “tirocinio” presso una o più autoscuole attive sul mercato, le quali non avrebbero avuto ragionevolmente alcun interesse ad assumere ed a formare professionalmente i propri futuri concorrenti.

L’Autorità ha altresì osservato che tale previsione inoltrasi poneva in evidente contrasto con la nuova versione della norma del Codice della Strada, la quale prescriveva che “*I corsi di formazione degli insegnanti e degli istruttori delle autoscuole, di cui al comma 10, sono organizzati*” non solo dalle autoscuole e dai centri di istruzione automobilistica, ma anche “*da soggetti accreditati dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano [...]*”.

Analoghe considerazioni sono state svolte in merito all’obbligo, per gli aspiranti titolari di autoscuole, di seguire, ai fini della propria abilitazione, esclusivamente corsi organizzati presso le autoscuole già presenti sul territorio.

Per quanto concerne, infine, l’obbligo, in capo all’aspirante titolare di autoscuola, di dotarsi di locali ed attrezzature specificamente identificate quanto a dimensioni ed

arredamento, l’Autorità non ha rilevato alcuna *ratio* alla base di tale previsione, osservando che la corrispondenza degli ambienti a caratteristiche talmente circostanziate da non rendere certamente agevole l’accesso a tale settore, non costituiva infatti garanzia della qualità dei servizi offerti.

Alla luce di ciò, l’Autorità ha pertanto auspicato una revisione in senso pro-concorrenziale delle disposizioni contenute nella nuova norma del Codice della Strada e nelle citate bozze di regolamenti ministeriali.

SERVIZI VARI

Concentrazioni

ENDERED ITALIA/RISTOCHEF

Nel dicembre 2010 l’Autorità ha avviato un’istruttoria ai sensi dell’articolo 16 della legge n. 287/90 al fine di verificare se la concentrazione consistente nell’acquisizione del controllo esclusivo di Ristochef Spa da parte di Edenred è idonea a costituire o a rafforzare una posizione dominante in capo ad Edenred nel mercato nazionale dei servizi sostitutivi di mensa mediante l’emissione dei buoni pasto e nel mercato della fornitura dei *voucher* sociali, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Edenred Italia Srl fa parte del Gruppo Edenred attivo a livello globale nel settore dei prodotti e servizi pre-pagati per dipendenti pubblici e privati, dell’organizzazione e distribuzione di servizi sociali per conto di amministrazioni pubbliche, nonché nei servizi di controllo delle spese e di incentivazione aziendale.

Ristochef Spa è una società attiva, esclusivamente in Italia, nella gestione di servizi sostitutivi di mensa mediante l’emissione di buoni pasto, sia in formato cartaceo che elettronico, nonché di altri titoli di legittimazione che consentono ai titolari di ottenere servizi in ambito sociale e sanitario. Ristochef è attualmente soggetta al controllo esclusivo del gruppo Elior, la quale ne detiene l’intero capitale sociale tramite la società Avenance Italia Spa.

Nel provvedimento di avvio, l’Autorità ha rilevato che Edenred è il primo operatore con una posizione di mercato tre volte maggiore rispetto al suo più prossimo concorrente, Qui! Group. L’operazione di concentrazione è destinata, pertanto, ad avere effetti di rilievo nella fornitura dei servizi sostitutivi di mensa mediante buoni pasto, atteso che, in esito alla medesima, Edenred rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Oltre alla consistenza della quota di mercato già detenuta da Edenred, l’Autorità ha altresì preso in considerazione la tendenza crescente nel corso degli ultimi quattro anni della posizione della società acquirente, all’interno di un mercato estremamente concentrato nel quale i primi tre operatori detengono congiuntamente il 70% circa dell’intero mercato.