

La politica di concorrenza
nell'economia italiana.
Profili evolutivi e linee di intervento



PAGINA BIANCA

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

La promozione della concorrenza sul piano legislativo e il processo riformatore in corso

L'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di oltre venticinque anni di attività indica che l'insufficiente conformazione concorrenziale di numerosi mercati costituisce non solo un costo per consumatori ed imprese, ma anche una delle principali cause dell'arretratezza del tessuto produttivo nazionale e un ostacolo significativo alla crescita economica. Per tale ragione, l'Autorità indica non da oggi come la strada maestra per superare tali criticità non possa essere che l'adozione di interventi strutturali di riforma della regolazione dei mercati, volti a conseguire un rapido ammodernamento dell'offerta di beni e servizi attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive.

I benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampiamente condivisi. Assetti regolatori meno restrittivi generano enormi benefici per i cittadini e per il Paese in termini di reddito e occupazione, peraltro senza costi per il bilancio pubblico. In particolare, ampiamente comprovato è l'effetto positivo che la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sull'attività delle imprese produce sui tassi di investimento di lungo periodo come pure sul tasso di crescita della produttività.

E' in tale quadro che da sempre si colloca l'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, al fine di rimuovere i c.d. "colli di bottiglia" e i vari ostacoli che in qualche modo bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione. Si tratta di un tipo di attività che negli ultimi anni ha conosciuto un sensibile rafforzamento in termini di poteri e strumenti di intervento, e che trova ora ulteriore espressione nello strumento della segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, attraverso la quale l'Autorità fornisce annualmente il proprio contributo tecnico al Parlamento e al Governo, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

Per molti anni l'Autorità ha utilizzato i propri poteri in materia per invocare una maggiore considerazione dei profili pro-concorrenziali della regolazione, richiamando l'attenzione su come il processo di apertura dei mercati fosse rimasto largamente incompiuto. Complice un malinteso ruolo attribuito alla concorrenza tra i fattori all'origine della crisi, è a lungo prevalsa, infatti, una sfiducia di fondo verso l'idea che un'economia aperta e in

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

libera concorrenza potesse produrre benessere diffuso e progresso e solo timidi passi sono stati compiuti verso un sistema meno ingessato e più favorevole al libero confronto nel mercato.

Oggi vi sono elementi sufficienti per ritenere che un percorso virtuoso è stato ripreso in materia. Con il superamento della fase più acuta della crisi sembra essersi inaugurata una fase nuova, che alimenta la speranza di addivenire ad un compiuto ammodernamento del sistema, anche sotto il profilo della regolazione dei mercati. Se si guarda, in particolare, ai contenuti dell'attività legislativa emerge un quadro in cui, accanto alla numerosità e alla ricchezza degli interventi varati, l'orientamento degli organi titolari dell'indirizzo politico si è connotato, sul piano qualitativo, anche per una rinnovata attenzione verso taluni temi centrali ai fini della crescita.

Nell'anno appena trascorso, significativi sviluppi sono intervenuti in effetti sul piano legislativo, molti altri sono *in itinere*. In virtù di tali novità, di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo, è possibile affermare che è in corso una stagione riformatrice che, per l'ampiezza dei versanti e dei settori incisi, trova eguali forse solo in quella che ebbe avvio a metà degli anni '90, quando il Paese, soprattutto per effetto del recepimento delle direttive comunitarie, fece significativi progressi sulla strada della liberalizzazione dei mercati come pure delle riforme amministrative. Queste linee direttrici sono le medesime che sembrano qualificare la fase attuale.

Da un lato, a sei anni dall'introduzione dello strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza, il Governo ha finalmente presentato alle Camere il primo disegno di "legge annuale per il mercato e la concorrenza". Su tale terreno si osserva sin d'ora che le novità pro-concorrenziali intervenute nell'anno appena trascorso non sono contenute solo in tale provvedimento. Molte delle proposte formulate dall'Autorità sono state recepite in una pluralità di testi normativi, che concorrono tutti sinergicamente a ridisegnare in chiave pro-concorrenziale il nostro sistema economico. Si fa riferimento, in particolare, alla c.d. legge Madia, al decreto-legge sulle banche ed alla riforma delle banche popolari, alla emanazione dei decreti attuativi delle deleghe conferite, fino alla legge di stabilità per il 2016. Il varo del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza s'inserisce, dunque, in un contesto più ampio che ha visto l'accresciuta sensibilità del legislatore verso l'importanza della promozione della concorrenza nel tessuto normativo.

Dall'altro, è proseguito il processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche già avviato nel 2014 e sono state intraprese diverse iniziative di semplificazione normativa ed amministrativa, il cui varo, soprattutto se accompagnato da un coerente e tempestivo processo di at-

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

tuazione, può risultare assai rilevante nella prospettiva di accrescere la competitività delle imprese e del sistema-paese.

Nel loro insieme, i provvedimenti adottati, per la filosofia cui sono ispirati danno conferma che i suggerimenti tecnici formulati dell'Autorità hanno tracciato un'importante *road map* alla quale Governo e Parlamento sembrano avere aderito con decisione. Di seguito, si darà conto dei provvedimenti più significativi, mettendo in luce i profili di diretto rilievo per l'evoluzione concorrenziale dei mercati.

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

Sulle novità contenute in tale disegno di legge, l'Autorità si è già espressa in diverse occasioni davanti alle Assemblee elettive¹. Il provvedimento, nella sua formulazione iniziale, recepiva molti dei suggerimenti formulati dall'Autorità nel corso degli ultimi anni. In particolare, nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza del luglio 2014 (AS1137) - coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato nell'ambito dell'attività di *advocacy* - l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi legislativi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le telecomunicazioni, il settore bancario, assicurativo e dei servizi, con particolare riferimento ai servizi professionali: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia di tradursi in una sorta di "tassa occulta" che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

In tale contesto, il disegno di legge per la concorrenza presentato alle Camere, in linea con gli auspici dell'Autorità, interveniva in molti settori rilevanti per l'economia.

Tuttavia, come rilevato anche dalla Commissione europea nel *Country Report* 2016², numerose disposizioni del disegno di legge sono state in parte attenuate nel corso del dibattito parlamentare.

Al di là delle specifiche proposte che riguardano i diversi settori dell'economia, pare opportuno svolgere in ogni caso alcune osservazioni di carattere più generale, evidenziando come il successo di qualsiasi progetto di riforma strutturale dei mercati richieda comunque una salda unità di intenti

¹ V. l'Audizione del Presidente Pitruzzella davanti alle Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive della Camera dei Deputati, 24 giugno 2015, nonché l'Audizione davanti alla Commissione Industria del Senato, 28 ottobre 2015.

² Commissione Europea, *Country Report Italy* 2016, 26 febbraio 2016, reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_en.pdf

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

e l'impegno congiunto di tutte le amministrazioni, sia centrali che locali.

In tale ottica, assume rilievo l'esigenza di promuovere una cultura della concorrenza diffusa a tutti i livelli di governo e di migliorare la qualità della regolazione rafforzando la capacità delle amministrazioni, soprattutto quelle locali, di adottare decisioni motivate sulla base di dati concreti ed analisi puntuali. L'Autorità, in via generale, auspica che le iniziative di liberalizzazione dei mercati si possano inscrivere nel quadro di un più generale disegno di rinnovamento imprenditoriale ed innovativo del Paese.

Infatti, è solo attraverso una politica pubblica economica che, nel suo complesso, favorisca l'attività imprenditoriale e l'innovazione, che è possibile rafforzare la struttura produttiva dell'Italia attraverso la concorrenza - statica e dinamica - a beneficio dell'intera collettività. Bisogna, peraltro, rilevare che l'apertura dei mercati e l'introduzione dei meccanismi concorrenziali, per potere pienamente produrre i loro effetti in termini di stimolo alla crescita e di aumento del benessere del consumatore, richiedono il funzionamento di fondamentali infrastrutture del mercato. Tra queste, una pubblica amministrazione efficiente, un'architettura istituzionale in cui la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo tenga conto delle dinamiche del mercato, la certezza del diritto ed il pieno rispetto della legalità. Si tratta di precondizioni indispensabili per rendere funzionanti i mercati, attrarre nuovi operatori e investimenti, rendere effettiva la concorrenza e, in conclusione, favorire la ripresa della crescita economica. Su tale terreno alcuni importanti progressi sono stati compiuti nell'anno trascorso.

La riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Se la riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato, parte di questa politica consiste certamente in un'opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e delle procedure amministrative. Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano, infatti, nella ipertrofia normativa e nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e dell'intera area Ocse.

La questione è da tempo diventata anche nel nostro Paese oggetto di specifiche politiche pubbliche ed è una delle conseguenze della competizione globale che ha finito per investire gli stessi ordinamenti giuridici, imponendo ai singoli Paesi, pena la marginalizzazione, di promuovere la competitività dei propri sistemi economico-produttivi, rimuovendo o attenuando i fattori di debolezza e di penalizzazione. L'inflazione normativa e la complessità am-

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

ministrativa non sono, peraltro, sempre l'effetto di "cattive" politiche, essendo - come noto - tali fenomeni correlati anche a fattori di recente emersione quali il policentrismo normativo, la crescita delle domande sociali, la complessità crescente degli interessi pubblici da tutelare. L'obiettivo è l'adozione di un efficace sistema di regolazione nel quale le imprese soggiacciano soltanto ai vincoli che siano strettamente necessari a realizzare rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili.

In coerenza con la crescente necessaria attenzione ai temi della qualità della regolazione e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi, l'attività legislativa dell'ultimo anno ha visto impressa una significativa accelerazione agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa e notevoli progressi sono stati compiuti per rendere i vincoli regolatori strettamente proporzionati al perseguimento di interessi generali.

La legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) rappresenta, in particolare, il tassello fondamentale del processo riformatore in corso, essendo essa destinata ad innovare molteplici aspetti delle amministrazioni pubbliche. Obiettivo generale perseguito è infatti l'innovazione della pubblica amministrazione, cui il legislatore guarda non solo attraverso la riorganizzazione della macchina amministrativa dello Stato, la riforma della dirigenza pubblica, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma soprattutto attraverso la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative che rappresenta il *fil rouge* dell'intero provvedimento. Non a caso, al tema della semplificazione amministrativa è dedicato il capo primo, e con la semplificazione normativa si chiude l'ultimo capo della legge.

Nel quadro delle novità introdotte, alcune misure assumono diretto rilievo per il buon funzionamento dei mercati e attengono i) sia alla disciplina settoriale di alcune attività che ii) a misure di carattere orizzontale.

Sotto il primo profilo, molteplici sono gli ambiti settoriali in cui il processo di riforma avviato offre l'occasione per ridisegnare il quadro regolatorio in senso maggiormente filo-concorrenziale. Tra questi, i servizi pubblici locali, le Camere di commercio, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, le Autorità portuali sono i versanti di maggiore interesse, sui quali i provvedimenti di attuazione sono stati già adottati dal Governo ed è in corso il relativo iter di approvazione³.

³ Nella seduta del 20 gennaio 2016 sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri i primi 11 (schemi di) decreti legislativi attuativi della legge 124/2015, tra i quali rilevano, in particolare, quelli in tema di autorità portuali, trasparenza, società partecipate, servizi pubblici locali di interesse economico generale, Codice dell'amministrazione digitale, segnalazione certificata di inizio di attività, Conferenza dei servizi, sblocca-procedimenti.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

In particolare, per quanto riguarda il riordino dei servizi pubblici locali, l'articolo 19 della legge n. 124/2015 individua, tra i criteri direttivi che devono ispirare i decreti delegati, l'individuazione di una disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee. In tal senso, i decreti delegati potranno consentire la soppressione dei regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare l'efficienza e la qualità del servizio. Inoltre, il riordino dovrebbe provvedere all'individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo e prevedere la netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi come più volte auspicato dall'Autorità.

In tema di società pubbliche, l'articolo 18 della c.d. legge Madia definisce i principi che devono ispirare il riordino della disciplina in materia di partecipazione societarie delle amministrazioni pubbliche, tra cui la razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni attraverso una chiara definizione del perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti.

Con particolare riferimento alle società partecipate dagli enti locali alcune specifiche previsioni sono introdotte per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, tra cui l'individuazione di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società, nonché la definizione di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi.

Si tratta di criteri che sembrano andare nella direzione, più volte auspicata dall'Autorità, di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e la promozione della concorrenza.

Dal punto di vista dei riflessi sul funzionamento dei mercati, di notevole rilevanza appaiono poi le deleghe per il riordino delle Camere di commercio e la riforma del sistema delle Autorità portuali.

Sotto il primo profilo, la delega è volta a delimitare le funzioni e il numero delle Camere di commercio, mediante la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, l'ambito di attività, l'eliminazione di duplicazioni di

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

competenze con alcune amministrazioni pubbliche. I riferimenti alla tutela del mercato nell'ambito dei criteri direttivi dettati dal legislatore rivestono rilievo, poiché concorrono a disegnare i contorni di una riforma che potrebbe preludere al superamento di alcune criticità ripetutamente riscontrate dall'Autorità, a partire dalla rilevazione degli usi e dei prezzi da parte delle Camere di commercio.

Con riferimento invece al sistema delle Autorità portuali, nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015 il Governo si era proposto di attuare entro dicembre 2015 una riforma dell'ordinamento portuale al fine di razionalizzare il ruolo delle Autorità portuali e di ridurne il numero. Benché dai criteri direttivi enunciati non possano ricavarsi in modo nitido i tratti distintivi del nuovo assetto, è certo che l'avvio di tale percorso di riforma va incontro agli auspici dell'Autorità espressi nella segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza ed il mercato (A1137).

Tra le misure aventi un impatto di carattere orizzontale, rilevano invece le norme in tema di semplificazione amministrativa, obiettivo che viene perseguito attraverso una pluralità di linee di intervento: i) con la realizzazione della p.a. digitale (carta della cittadinanza digitale); ii) con l'introduzione di nuove forme di coordinamento tra le pp.aa. (conferenza di servizi); iii) con il riordino e la riscrittura, ovvero la ridefinizione *ex novo* degli ambiti applicativi di diversi istituti semplificatori (silenzio assenso tra p.a., SCIA e silenzio assenso per privati); iv) con la definizione più stringente dei presupposti del potere di riesame (autotutela); v) con la riduzione della durata dei procedimenti amministrativi per rilevanti insediamenti produttivi, opere pubbliche e attività imprenditoriali; vi) infine, con il rafforzamento del regime degli *open data* e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Si tratta di interventi variegati che intendono incidere su alcuni nodi irrisolti della competitività del Paese (digitalizzazione, semplificazione amministrativa, riduzione di tempi e oneri burocratici, maggiore certezza giuridica) e che esprimono bene la consapevolezza della centralità dell'esigenza di semplificare nel processo di riforma della p.a., garantendo la certezza del diritto e dei tempi delle decisioni.

Nella generale e indiscussa rilevanza di tutte le misure introdotte al fine di accrescere la competitività del sistema nazionale, due in particolare meritano di essere segnalate per l'interesse specifico che rivestono per l'AGCM:

- l'individuazione, con regolamento, dei procedimenti amministrativi da semplificare e accelerare al fine di sostenere la ripresa economica: si tratta di un tema sul quale ripetutamente si è espressa l'Autorità negli ultimi anni, avuto riguardo alle difficoltà di realizzazione nel Paese di grandi opere

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

infrastrutturali, a causa di tempi incerti e del sovrapporsi di competenze e assensi da acquisire. La previsione di una riduzione fino al 50% dei tempi procedurali per rilevanti insediamenti produttivi, opere pubbliche e attività imprenditoriali - letta congiuntamente alle nuove norme in tema di Conferenza dei servizi, autotutela e silenzio-assenso tra p.a. - dovrebbe dare una forte spinta alla ripresa degli investimenti in tale settore.

- l'attribuzione della delega al Governo a individuare con precisione i procedimenti per i quali serve la SCIA, quelli per i quali vige il silenzio assenso e quelli per i quali serve un'autorizzazione espressa: l'esercizio della delega costituisce un'importante occasione per completare l'azione di liberalizzazione e di semplificazione che era stata intrapresa con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 (c.d. *cresci-Italia*) e il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35 e, prima ancora, con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*), cui - come noto - non hanno fatto seguito le necessarie misure di attuazione, con la conseguenza che l'ambito di applicazione delle norme introdotte è rimasto alquanto incerto e, quindi, assai limitata la relativa efficacia.

Alla luce dei contenuti della l. 124/2015 è possibile osservare che diverse disposizioni recepiscono proposte e suggerimenti formulati dall'Autorità nel corso degli ultimi anni, principalmente attraverso le segnalazioni ai fini della legge annuale per la concorrenza: per quanto, dunque, definisca solo principi e criteri direttivi, la legge offre, accanto al Ddl concorrenza in via di approvazione, un ulteriore contributo al bilancio positivo circa l'efficacia dell'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, in particolare attraverso la segnalazione annuale approvata nel luglio 2014 (AS1137). Con essa si rafforza, infatti, ulteriormente l'efficacia della suddetta segnalazione, il cui contenuto - come detto - non è stato trasfuso in blocco nel Ddl concorrenza, ma si è disperso in una molteplicità di rivoli legislativi. La legge 124/2015 rientra tra questi e, anzi, costituisce il provvedimento principe nel quale sono confluite molte delle proposte formulate. Per questo, la sua coerente attuazione riveste prioritario interesse.

Con l'approvazione della legge si è aperta una fase attuativa di particolare rilievo che richiede una revisione della legislazione che maggiormente impatta sul funzionamento dei mercati. In questo senso, la legge 124/2015 rappresenta solo il primo passo di un percorso di riforma che non potrà dirsi compiutamente realizzato se non con l'approvazione definitiva dei decreti tempestivamente varati dal Governo nel gennaio 2016. I tempi non sono ma-

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

turi, dunque, per esprimere un giudizio compiuto sul nuovo quadro di regole.

Certamente, il 2016 sarà un anno decisivo per l'attuazione e per l'operatività di riforme alle quali l'Autorità ha attivamente partecipato. Un riconoscimento positivo, per quanto indiretto, del contributo offerto, può cogliersi peraltro proprio nella prevista attribuzione ad essa di alcune nuove competenze, tra cui quelle in tema di servizi pubblici locali e società pubbliche. E' auspicabile, per il successo dell'intero processo, che alla disciplina attuativa dettata in via preliminare dal Governo, in larga misura rispettosa dei principi concorrenziali, segua una tempestiva e coerente approvazione.

Le riforme in materia di credito

Il settore bancario è stato interessato nel corso dell'anno da alcune rilevanti riforme che recepiscono taluni suggerimenti ripetutamente espressi dall'Autorità, sia con riferimento al profilo della *governance* sia con riferimento alla trasparenza nei rapporti con la clientela. Si fa riferimento, in particolare, alle norme in tema di banche popolari e di portabilità dei conti correnti introdotte dal decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 (c.d. *Investment compact*).

Sotto il primo profilo, l'articolo 1 del citato decreto ha modificato la *governance* delle banche popolari, obbligando quelle con attivo superiore a 8 miliardi (pari a 8) a trasformarsi in società per azioni e ad abbandonare il sistema di voto capitaro che, come noto, consente a tutti i soci di contare in assemblea allo stesso modo, a prescindere dalla misura di partecipazione al capitale. Si tratta di una trasformazione che era stata auspicata da anni dall'Autorità, posto che le evidenze empiriche mostrano non da oggi come le popolari quotate appaiono sempre più assimilabili a società di capitali, come tali ormai prive delle peculiarità - di legame con il territorio, di circoscrizione dell'attività a livello locale e con attività rivolta ai soci - che ne giustificavano la forma assunta e le specificità in termini, ad esempio, di voto capitaro, di clausola di gradimento, di limiti al possesso di partecipazioni azionarie, di limiti all'uso delle deleghe.

Nella misura in cui una banca popolare quotata è il mero vertice di strutture complesse formate da piramidi di società per azioni, le specificità normative sopra riportate si traducono, infatti, in ostacoli alla partecipazione alla vita societaria e alla positiva contendibilità dell'impresa. Per tali ragioni, l'Autorità ha ripetutamente sollecitato un intervento normativo che innovasse il sistema, adeguando il regime legale alla realtà attuale di strutture che hanno perso la loro originaria vocazione mutualistica (le banche popolari quotate), regime che rischia, quindi, di essere solo strumento per evitare

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

cambiamenti efficienti negli assetti azionari e di governo societario: da ultimo, l'auspicio era stato ribadito nella segnalazione AS1137 laddove si era osservato che *"In un contesto nel quale le banche popolari, con particolare riguardo a quelle quotate in borsa, non svolgono più un'attività di natura strettamente cooperativa, non vi è più ragione per la presenza di regole derogatorie rispetto a quelle generali. In particolare, occorre favorire la piena contendibilità degli assetti proprietari e il conseguente possibile ricambio della compagine sociale, e per l'effetto della governance della società, a garanzia del miglior funzionamento e della maggiore competitività di questo sul mercato"*.

Sul piano della *governance*, un elemento di novità è costituito anche dalla riforma delle banche di credito cooperativo che il Governo ha varato con il decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (*Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulle cartolarizzazioni delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*), attualmente in via di conversione. Punto cardine della riforma è la previsione della costituzione di un Gruppo Bancario Cooperativo a capo del quale vi sarà una *holding* costituita in forma di S.p.a., il cui capitale sarà detenuto per almeno il 51% dalle Bcc aderenti al Gruppo, in modo da rendere la stessa non scalabile e salvaguardare così la finalità mutualistica del gruppo. Per l'adesione al Gruppo da parte delle singole Bcc è fissato, inoltre, un termine di 18 mesi che decorrerà dall'emanazione del decreto attuativo da parte del MEF. Con riferimento ai risvolti concorrenziali del processo di riforma, ci si limita ad osservare che l'aggregazione delle singole Bcc nel Gruppo Bancario Cooperativo configura un'operazione di concentrazione dal punto di vista antitrust, in quanto tale sottoposto al controllo preventivo da parte dell'Autorità che vigilerà attentamente affinché le singole operazioni non diano luogo a criticità in termini di costituzione e rafforzamento di una posizione dominante nei singoli mercati locali.

Con riguardo alla trasparenza nei rapporti con la clientela, le nuove norme in tema di trasferibilità dei conti correnti introdotte dal d.l. 3/2015 prevedono, per la prima volta, un termine temporale, stabilendo che la portabilità dovrà al massimo avvenire entro 12 giorni lavorativi e dovrà essere gratuita. Le nuove norme prevedono anche multe da 5.160 a 64.555 euro per chi svolge funzioni di amministrazione o di direzione così come per i dipendenti "inadempienti". Si prevede infine che un decreto del MEF, sentita la Banca d'Italia, stabilisca l'entità dell'indennizzo e che le banche dovranno adeguarsi entro tre mesi.

Anche tali previsioni rispondono ad un auspicio ripetutamente espresso dall'Autorità circa la necessità di aumentare il tasso di mobilità della clientela bancaria, superando i notevoli ostacoli che essa incontra in termini di