

ASSITALIA-UNIPOL/AZIENDA USL CITTÀ DI BOLOGNA

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti delle compagnie di assicurazione Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia Spa e Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, riscontrando l'esistenza di un'intesa volta alla ripartizione del mercato con riferimento ai contratti assicurativi stipulati dagli enti pubblici siti nell'area di Bologna. L'istruttoria ha tratto origine dall'analisi della documentazione acquisita nel corso del procedimento relativo ad un altro caso (ASSICURAZIONE RISCHI COMUNE DI MILANO), concluso nel settembre 1997, nell'ambito del quale l'Autorità aveva effettuato accertamenti su un campione di enti pubblici nei principali comuni italiani, al fine di verificare le reali condizioni della concorrenza tra imprese in relazione alla partecipazione alle gare indotte dagli enti pubblici per la stipulazione di contratti assicurativi. In tale contesto, l'Autorità era entrata in possesso di una serie di documenti, relativi a gare indette dall'Azienda Usl Città di Bologna, da cui emergeva già dal 1984 l'esistenza di un'intesa tra Unipol e Assitalia, ancora operativa, circa il comportamento da tenere nella partecipazione alle gare.

Il procedimento istruttorio ha consentito di accertare l'esistenza, nell'area di Bologna, di una protratta e stabile collaborazione nel tempo tra Unipol e Assitalia volta a definire in via preventiva i comportamenti che le imprese avrebbero adottato in relazione alle gare indette da enti pubblici. L'Autorità ha rilevato che Assitalia, oltre ad essere il principale operatore nel settore dell'assicurazione degli enti pubblici in Italia, godeva fino al 1993 di una particolare posizione di privilegio nella partecipazione alle gare indette dagli enti pubblici nell'area di Bologna in virtù dell'esistenza di una clausola di prelazione contenuta in alcuni mutui sottoscritti dal Comune. Unipol era, d'altro canto, da tempo la principale impresa di assicurazione nell'area di Bologna.

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa abbia avuto per oggetto e per effetto di alterare le regolari dinamiche competitive che dovrebbero caratterizzare lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica poste in essere dagli enti pubblici per l'acquisizione dei servizi assicurativi, precludendo alle amministrazioni appaltanti la possibilità di acquisire vere offerte concorrenti e di selezionare quelle più convenienti. In considerazione della gravità e durata dell'infrazione, sono state inflitte ad Assitalia e Unipol ammende per un ammontare, rispettivamente, di 180 milioni di lire e di 220 milioni di lire, pari al 5% dei premi percepiti da ciascuna delle due compagnie nel 1997 per l'assicurazione degli enti pubblici dell'area di Bologna.

SEGNALAZIONE SULL'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SU LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI

Nel febbraio 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi ad essa conferiti dagli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alla normativa vigente in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché ad alcune proposte di legge destinate ad incidere in misura significativa sul ruolo dell'Inail - Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Le osservazioni espresse nella segnalazione sono state ribadite, in data 10 marzo 1999, dal Presidente dell'Autorità nel corso dell'audizione tenutasi presso la Commissione Parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Anzitutto l'Autorità ha rilevato che l'intervento dello Stato, essenziale per garantire ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione il diritto fondamentale dei lavoratori a disporre di mezzi adeguati per le esigenze di vita in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, non richiede necessariamente un monopolio legale per la gestione del servizio assicurativo. Si dovrebbe piuttosto delineare un quadro normativo in grado di assicurare in maniera completa, economica ed efficiente, la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto. Sotto questo profilo, è essenziale che l'intervento pubblico, eventualmente attraverso la costituzione di un apposito fondo gestito da enti ausiliari o strumentali dello Stato, definisca le condizioni affinché sia garantito a tutti i lavoratori il diritto all'indennizzo anche in caso di inadempimento dell'obbligo di assicurazione da parte del datore di lavoro, nonché la misura dell'indennizzo minimo, che consenta al lavoratore di disporre di "mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita". Inoltre, deve sussistere una regolamentazione atta ad evitare che, per effetto della selezione del rischio tipicamente riconducibile all'attività assicurativa, i lavoratori addetti a mansioni particolarmente rischiose possano non trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato oppure debbano sopportare condizioni eccessivamente onerose.

Così come dimostra anche l'esperienza di altri paesi dell'Unione europea, il perseguimento di tali obiettivi non richiede necessariamente il ricorso a un monopolio per la gestione del servizio assicurativo, potendosi in alternativa affidare tale servizio ad imprese operanti in regime di concorrenza. Al riguardo, l'Autorità ha rilevato che una

funzione di carattere sociale dovrebbe essere gestita in regime di monopolio legale, così come indicato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, solo quando tale scelta sia effettivamente indispensabile, nel senso che la relativa attività non può essere economicamente gestita da parte di imprese private. Tale circostanza si verifica tipicamente nel caso di attività previdenziali fondate sul principio di solidarietà, che implica il ricorso ad un sistema di ripartizione. Tali attività si caratterizzano per la mancanza di un nesso diretto tra contributi versati e prestazioni erogate, da cui deriva uno squilibrio finanziario, il quale viene compensato dall'intervento dello Stato attraverso la fiscalità generale.

Con specifico riferimento all'attività di assicurazione contro gli infortuni professionali, l'Autorità ha rilevato come dall'analisi della normativa italiana non emergano elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura economica, in quanto il perseguimento dell'equilibrio finanziario è garantito con i premi versati dagli assicurati. Da un punto di vista tecnico-economico, inoltre, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro appare un'attività pienamente comparabile alle altre attività assicurative svolte in regime di concorrenza. L'evento indennizzabile risulta direttamente legato al rischio, nel senso che il lavoro determina l'esposizione al rischio dell'assicurato. Per ogni assicurato la retribuzione rappresenta il parametro di riferimento per il calcolo sia del premio che dell'indennizzo, esistendo un nesso diretto tra ammontare del premio e prestazione erogata.

L'esperienza italiana mostra, inoltre, come la soluzione del monopolio pubblico non possa neppure giustificarsi sotto il profilo dell'efficienza produttiva, in quanto le eventuali economie di scala vengono di fatto vanificate dall'assenza di stimoli concorrenziali che inducano alla ricerca delle soluzioni produttive ottimali, a beneficio dei consumatori. A titolo esemplificativo, è stato osservato che, per la gestione industria dell'Inail, la struttura tariffaria è stata stabilita nel 1988 e non è stata più rivista in base all'evoluzione dei rischi. La stessa circostanza che la gestione industria dell'Inail registri elevati attivi, utilizzati per finanziare i disavanzi della gestione agricoltura, conferma che l'entità dei premi non è più proporzionata ai rischi. Questa anomalia, che recenti iniziative legislative tendono a superare, ha fatto gravare sul costo del lavoro delle imprese industriali in Italia un onere improprio che avrebbe dovuto invece essere sopportato dall'intera collettività, attraverso la fiscalità generale.

L'Autorità ha pertanto auspicato un'ampia riconsiderazione delle modalità dell'intervento pubblico nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in direzione di un'apertura alla concorrenza, da realizzarsi attraverso il riconoscimento della possibilità di accesso al mercato per le imprese che dispongano di adeguati requisiti patrimoniali e soddisfino gli speciali vincoli regolamentari necessari per un'effettiva tutela dei lavoratori. Iniziative legislative che, lungi dall'avviare un processo di liberalizzazione, fossero indirizzate ad estendere ulteriormente l'area di esclusiva in capo all'Inail sarebbero andate in direzione opposta a quanto auspicato dall'Autorità.

SERVIZI FINANZIARI

Le concentrazioni nel settore finanziario

Nel 1998 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni tra imprese assicurative, quarantasei casi di concentrazione nel settore finanziario. Dal punto di vista numerico si conferma così, seppure con una leggera tendenza al rallentamento, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato lo scorso anno.

Tra queste concentrazioni, trentuno sono avvenute tra banche, mentre le altre hanno riguardato l'acquisizione, da parte di banche o di altri operatori finanziari, di società attive nei settori del *leasing* finanziario e del *factoring* (2 casi), nel settore dell'intermediazione mobiliare (4 casi), nel mercato del *venture capital* (1 caso), nel settore dei servizi di finanza aziendale (1 caso), nel settore dei fondi pensione chiusi (1 caso), nel mercato dei servizi informatici a valore aggiunto (1 caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (5 casi).

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, che attribuisce alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha espresso quarantaquattro pareri all'Istituto di vigilanza, con riferimento agli effetti delle operazioni di concentrazione sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari. In

sedici casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza⁴⁴.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche realizzate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in due casi la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO/ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). E' possibile evidenziare alcune tendenze in relazione al processo concentrativo in corso, con riferimento all'estensione territoriale della rete di sportelli. In ben quattordici concentrazioni tra quelle esaminate nel 1998, confermando il fenomeno in atto da alcuni anni che vede molte banche localizzate prevalentemente nell'Italia del Nord espandersi nel Meridione, la banca acquirente ha esteso la propria presenza in aree del Sud d'Italia nelle quali precedentemente non operava o aveva una presenza del tutto marginale⁴⁵. Nel 1998 il fenomeno ha riguardato soprattutto la Sicilia, ed in parte la Puglia e la Calabria.

Un numero piuttosto limitato di concentrazioni aventi principalmente effetto in ambito locale ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei

⁴⁴ In quattordici di questi casi l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari (MEDIOCREDITO CENTRALE-SOFITECH; ISTITUTO CENTRALE DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE-DIAGRAM APS; ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO-ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO; ICCREA HOLDING-SIMCASSE; GALLO FINANCIERE D'ENTREPRISES-MELIORCONSORZIO; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO; CREDITO AGRARIO BRESCIANO-GRUPPO BANCA SELLA-BANCA DEL PIEMONTE-BANCA DI CREDITO P.AZZOAGLIO-BANCA PASSADORE-C.B.I. FACTOR; BANCA AGRICOLA MANTOVANA-FRIGOMAR; ASSICURAZIONI GENERALI-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-SPECIALCREDITO; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-AKROS FINANZIARIA; CREDITO EMILIANO HOLDING-ISTIFID; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA POPOLARE DI VERONA-BANCA SAN GEMINIANO E SAN PROSPERO-LEASIMPRESA; BANCHE POPOLARI-LINEA-GESTIONE FINANZIAMENTI ITALIA; BANCA COMMERCIALE ITALIANA-GENERCOMIT GESTIONE-GENERCOMIT DISTRIBUZIONE SIM).

⁴⁵ GRUPPO CREDITO VALTELLINESE-BANCA POPOLARE DI SANTA VENERA; GRUPPO BANCARIO CREDITO EMILIANO-BANCA DELLA PROVINCIA DI NAPOLI; GRUPPO BANCA POPOLARE DI MILANO-INA BANCA-MARINO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-CREDITO MOLISANO; GRUPPO BANCA POPOLARE DI LODI-BANCA POPOLARE DI BRONTE; GRUPPO BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA-BANCA POPOLARE DI SALERNO; GRUPPO BANCA POPOLARE COMMERCIO E INDUSTRIA-BANCA POPOLARE DAUNA; GRUPPO BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA POPOLARE JONICA; CREDITO EMILIANO-BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI CURINGA E DEL LAMENTINO-CASSA RURALE ARTIGIANA DI CREDITO COOPERATIVO DI SAN GIOVANNI GEMINI; CREDITO EMILIANO HOLDING-BANCA POPOLARE ANDRIESE; BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA/BANCA POPOLARE DI CASTROVILLARI E CORIGLIANO CALABRO; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA AGRICOLA ETNEA; BANCA ANTONIANA POPOLARE VENETA-BANCA CATTOLICA; BANCA INTESA-BANCA CIS.

mercati geografici rilevanti. Fra queste si segnala in particolare, per le elevate quote di mercato raggiunte, l'operazione relativa alla concentrazione tra la Sicilcassa ed il Banco di Sicilia ed alla contestuale acquisizione del controllo di quest'ultimo da parte del Mediocredito Centrale (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE)⁴⁶.

Di interesse, da questo punto di vista, è anche la concentrazione tra Credito Agrario Bresciano e Banca San Paolo di Brescia, entrambe attive prevalentemente in Lombardia, che sono il primo e il secondo operatore nel mercato della raccolta nella provincia di Brescia, con una quota congiunta pari al 37% del mercato. La concentrazione è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, ritenendo che l'operazione non determinasse effetti di rilievo nel mercato di riferimento, in considerazione della rilevante riduzione della quota di mercato detenuta dalle parti nel biennio 1996-1998 e della significativa presenza di qualificati operatori concorrenti (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA).

Vanno menzionate, nella stessa prospettiva, due acquisizioni realizzate dal Gruppo Banca Intesa e due acquisizioni poste in essere dal Monte dei Paschi di Siena, che hanno determinato significative sovrapposizioni in alcuni mercati locali, sia pure di minore entità rispetto a quelle precedentemente illustrate⁴⁷. L'acquisizione da parte del gruppo Banca Intesa, risultante dall'unione della Cariplo con il Banco Ambrosiano Veneto, della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza e della Banca Popolare Friuladria ha contribuito a rafforzare la già significativa presenza del Gruppo nelle province di Pavia e di Pordenone, dove tuttavia risultano presenti importanti e qualificati operatori concorrenti⁴⁸. Il gruppo Monte dei Paschi di Siena, continuando la strategia di espansione intrapresa da alcuni anni, a seguito dell'acquisizione della Banca Popolare di Spoleto e della Banca Agricola Mantovana ha ampliato la propria presenza nelle Marche, in Toscana, nel Lazio, in Umbria, particolarmente nella provincia di Perugia, nonché nella provincia di Prato dove il Gruppo, dopo l'acquisizione della Banca

⁴⁶ Cfr, in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria condotta da Banca d'Italia.

⁴⁷ GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA POPOLARE DI SPOLETO; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA.

⁴⁸ GRUPPO BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI ASCOLI PICENO; BANCA INTESA-CASSA DI RISPARMIO DI PARMA E PIACENZA. L'acquisizione della Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, primo operatore nel mercato della raccolta in dette province, ha peraltro consentito al Gruppo Banca Intesa di estendere la propria presenza nell'Emilia Romagna. Nel corso dell'anno, il gruppo Banca Intesa ha effettuato anche un'acquisizione in Sardegna (BANCA INTESA-BANCA CIS).

Agricola Mantovana si è confermato come primo operatore nel mercato della raccolta con una quota di mercato superiore al 60%. L'acquisizione della Banca Agricola Mantovana è stata autorizzata dalla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità, soprattutto tenuto conto del fatto che l'incremento della quota di mercato del Monte dei Paschi di Siena nella provincia di Prato era estremamente limitato e considerata l'evoluzione riscontrata nelle posizioni sul mercato degli operatori concorrenti.

Come anticipato, soltanto due delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1998 hanno coinvolto istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale: si tratta della concentrazione tra Credito Italiano e Unicredit e di quella tra Istituto Bancario San Paolo di Torino e Istituto Mobiliare Italiano. Per quanto concerne gli effetti di tali operazioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi soltanto in relazione alla concentrazione tra Credito Italiano e Unicredit e limitatamente ad alcune province dell'Italia settentrionale⁴⁹. Entrambe le concentrazioni hanno richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. Nel provvedimento sul caso Credito Italiano-Unicredit, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione, pur conducendo al rafforzamento della posizione delle parti nei mercati del gestione di fondi comuni di investimento mobiliare e del *leasing*, non fosse suscettibile di alterare il corretto gioco concorrenziale nei mercati interessati. Con riferimento alla concentrazione tra l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e l'Imi l'Autorità, ha rilevato una sensibile sovrapposizione nei settori dell'intermediazione mobiliare e dei servizi di finanza aziendale; tuttavia, in considerazione delle condizioni di entrata nei mercati rilevanti, delle prospettive di sviluppo mostrate dagli stessi nonché della variabilità, nei mercati dei servizi di finanza aziendale, delle quote di mercato detenute dai diversi soggetti, l'Autorità ha ritenuto la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 1999, l'Autorità ha espresso sei pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione, ed ha emanato due provvedimenti relativi a concentrazioni che hanno interessato il settore del *leasing* finanziario.

⁴⁹ Cfr, in seguito, la sintesi del parere espresso dall'Autorità sull'istruttoria avviata da Banca d'Italia.

Pareri resi in merito a casi in cui Banca d'Italia ha condotto un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2, 4 e 6 della legge n. 287/90

Tra il 31 marzo 1998 e il 31 marzo 1999, Banca d'Italia ha chiuso tre procedure istruttorie ai sensi della legge n. 287/90: un primo caso riguardava un'intesa tra banche volta a disciplinare le condizioni di offerta dei servizi di pagamento effettuati tramite la carta Bancomat (PAGOBANCOMAT), mentre gli altri due casi concernevano rispettivamente la concentrazione tra Sicilcassa, Banco di Sicilia e Mediocredito Centrale e la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito (BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE; CREDITO ITALIANO-UNICREDITO). Nel presente paragrafo si rende conto dei pareri resi dall'Autorità all'Istituto di vigilanza in relazione a questi casi⁵⁰.

PAGOBANCOMAT

Nel settembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere alla Banca d'Italia riguardo all'istruttoria condotta dalla stessa in merito all'accordo PagoBancomat. Tale accordo era stato comunicato alla Banca d'Italia dalla Convenzione per la Gestione del Marchio Pagobancomat (CoGeBan), ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, per ottenere un'attestazione di non restrittività ai sensi dell'articolo 2 o, in via subordinata, un'autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

CoGeBan è un'associazione costituita allo scopo di disciplinare e sviluppare la funzione di pagamento del servizio Bancomat presso terminali POS (Point of sale), che consente ai titolari della carta di effettuare acquisti di beni o servizi presso esercenti appositamente convenzionati. A tal fine, CoGeBan ha ottenuto dall'Associazione Bancaria Italiana, limitatamente alla funzione di pagamento, licenza d'uso del marchio Bancomat, con facoltà di sub-licenza alle banche erogatrici del servizio. Nel 1997 risultavano aderenti a CoGeBan 552 banche.

⁵⁰ Un ulteriore parere in materia di intese è stato espresso nel primo trimestre del 1999 (FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE); tale parere verrà pubblicato insieme alla decisione di Banca d'Italia.

Il servizio PagoBancomat coinvolge principalmente quattro tipologie di soggetti, oltre ad ABI e CoGeBan: la banca che emette la carta Bancomat, il cliente portatore della carta, l'esercente presso il quale è installato il terminale abilitato a effettuare operazioni di pagamento mediante carta Bancomat e la banca dell'esercente. La disciplina del servizio predisposta da CoGeBan consta in una serie di atti finalizzati a regolamentare i rapporti intercorrenti tra questi soggetti.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha anzitutto osservato che l'accordo PagoBancomat, che ha ad oggetto la disciplina della principale carta di debito nazionale, uniforma per alcuni aspetti i comportamenti commerciali delle banche sub-licenziatarie del marchio, rappresentanti la quasi totalità del sistema bancario italiano. In particolare è stato sottolineato come alcune delle previsioni contenute nei contratti-tipo dell'accordo PagoBancomat disciplinino condizioni economiche di particolare rilevanza, suscettibili di limitare la possibilità per le banche di farsi concorrenza attraverso la diversificazione del contenuto negoziale. Infatti, l'accordo impone alle banche di esonerare l'esercente dal versamento di un canone periodico e di astenersi dal richiedere al titolare della carta il pagamento di una commissione sulle transazioni. E' stato anche rilevato che l'accordo fissa le commissioni interbancarie massime per le transazioni, prevedendo inoltre un livello inferiore delle commissioni per le transazioni effettuate presso distributori di carburante e presso i punti vendita della distribuzione moderna rispetto a quanto previsto per gli altri esercizi commerciali.

Un'altra disposizione di cui è stata sottolineata la problematicità sotto il profilo concorrenziale è quella che richiede a tutte le banche aderenti al sistema PagoBancomat di imporre agli esercenti di non riservare ai clienti paganti attraverso carta PagoBancomat un trattamento peggiore (in termini di prezzi e altre condizioni) rispetto a quello riconosciuto alla clientela pagante in contante (cosiddetta *Non Discrimination Rule-NDR*). Tale condizione, infatti, pur essendo finalizzata a impedire eventuali speculazioni compiute dagli stessi esercenti a danno della clientela, si configura come una limitazione della libertà negoziale dell'esercente in materia di determinazione dei prezzi finali, obbligandolo a uniformare le condizioni applicate ai consumatori finali, indipendentemente dai sistemi di pagamento utilizzati. E' stato peraltro osservato che nella valutazione del caso specifico non poteva prescindere dalla ridotta entità della commissione percentuale richiesta dalla banca all'esercente e quindi dalla portata marginale degli effetti di tale disposizione.

Sotto un diverso profilo, si è ritenuto che le disposizioni relative ai criteri di ottenimento della sub-licenza e all'utilizzo del marchio PagoBancomat contenute, rispettivamente, nello statuto di CoGeBan e nel Regolamento per l'uso del marchio PagoBancomat, fossero tendenzialmente atte a circoscrivere ai soli soggetti bancari la possibilità di aderire al circuito PagoBancomat, in tal modo limitando gli accessi e gli sbocchi al mercato. Analogamente l'Autorità ha rilevato come la disposizione che esclude la possibilità di abbinare al marchio PagoBancomat marchi o simboli rappresentanti servizi diversi dal servizio di prelievo/pagamento/garanzia offerti da soggetti bancari introducesse un ulteriore ostacolo all'ingresso nel circuito PagoBancomat di operatori diversi dalle banche.

Una volta compiuta l'analisi del possibile impatto restrittivo della concorrenza delle disposizioni contenute nell'accordo, l'Autorità ha espresso il proprio parere anche riguardo alla richiesta di autorizzazione in deroga dell'intesa, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. E' stato preliminarmente osservato che l'accordo PagoBancomat appare principalmente volto a promuovere l'affermazione della carta Bancomat come strumento di pagamento, a beneficio dei consumatori, ai quali viene offerto un ampliamento delle possibilità di regolazione dei propri acquisti. In quest'ottica è stato argomentato che, per quanto le condizioni contrattuali uniformi disciplinanti le tipologie di controprestazione nei rapporti banca-esercente e banca-titolare della carta tendano a limitare la concorrenza, si tratta di valutarne l'effettiva indispensabilità per la diffusione del servizio PagoBancomat.

Nella stessa prospettiva, la determinazione di commissioni interbancarie uniformi è stata ritenuta strettamente connessa alla predisposizione del servizio, in quanto atta a ridurre in misura significativa i costi di transazione. Tuttavia, l'Autorità ha anche rilevato che il coordinamento tra le banche dovrebbe essere limitato a quanto strettamente necessario per la realizzazione del servizio in questione, ossia alla determinazione di una commissione che copra unicamente gli effettivi costi di regolazione delle operazioni interbancarie. In tale ottica, non appariva indispensabile la predisposizione di commissioni differenti a seconda della tipologia di esercenti. Infatti, questa differenziazione da un lato induce a ritenere che l'ammontare delle commissioni interbancarie non sia effettivamente orientato ai costi, dall'altro potrebbe produrre l'effetto di indurre le banche a praticare analoghe differenziazioni nei confronti degli esercenti.

Infine, in relazione alle condizioni di adesione a CoGeBan e alle restrizioni all'utilizzo del marchio PagoBancomat unitamente a marchi di analoghi servizi erogati da operatori non bancari, l'Autorità ha osservato che, pur essendo innegabile l'esigenza di tutelare la sicurezza della rete interbancaria italiana e il marchio attraverso un controllo sulle caratteristiche delle banche sub-licenziatarie, nonché attraverso la protezione da possibili confusioni con altri loghi, è tuttavia necessario che tale esigenza venga soddisfatta facendo ricorso a criteri conformi alla disciplina posta a tutela della concorrenza ed evitando il ricorso a ingiustificate discriminazioni tra operatori bancari e non bancari.

Nella decisione in merito all'accordo PagoBancomat assunta nell'ottobre 1998, acquisito il parere dell'Autorità, la Banca d'Italia ha autorizzato per cinque anni, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90:

- le previsioni dell'accordo relative alle modalità di controprestazione nei rapporti tra banca ed esercente e tra banca e titolare della carta;
- le previsioni dell'accordo relative all'indicazione di una commissione interbancaria massima e alla differenziazione di tale commissione in relazione alla tipologia di settore commerciale, subordinatamente alla condizione che CoGeBan comunicasse alle banche associate che il livello della commissione interbancaria è meramente orientativo, nonché alla revisione periodica della commissione interbancaria al fine di assicurare che essa sia strettamente correlata ai costi sostenuti nei rapporti interbancari e, infine, all'obbligo di eliminare entro diciotto mesi la prevista differenziazione delle commissioni interbancarie per settore merceologico, ritenuta temporaneamente giustificabile a fini di promozione del servizio.

La Banca d'Italia ha inoltre ritenuto che allo stato attuale la clausola di non discriminazione prevista dall'accordo (NDR) non abbia un apprezzabile impatto sulla concorrenza nel mercato rilevante, ed ha richiesto a Cogeban di presentare annualmente una relazione circa gli effetti di tale clausola, sulla eventuale necessità del suo mantenimento e sulla percentuale di esercizi commerciali che accettano la carta di pagamento in questione. Per quanto concerne il vincolo alla promozione di marchi diversi da Pagobancomat sulla carta di debito, Banca d'Italia ha ritenuto che si tratti di una disposizione non lesiva della concorrenza in quanto non viene impedita l'emissione di carte di pagamento con altri marchi di origine non bancaria, bensì il solo abbinamento

di questi ultimi con il marchio Pagobancomat sulla superficie della carta di pagamento; pertanto, non verrebbero ridotte le possibilità di sviluppo di marchi diversi su carte concorrenti.

BANCO DI SICILIA-SICILCASSA-MEDIOCREDITO CENTRALE

L'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisto delle attività e passività di Sicilcassa Spa da parte del Banco di Sicilia Spa, nonché nell'acquisizione del 40,9% del capitale sociale del Banco da parte del Mediocredito Centrale. Banca d'Italia aveva avviato un'istruttoria per verificare gli effetti concorrenziali dell'operazione, in quanto questa coinvolgeva i due principali operatori bancari della regione Sicilia.

L'ente creditizio Sicilcassa è stato posto in liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministero del Tesoro del 5 settembre 1997. Secondo informazioni fornite dalla Banca d'Italia, gli organi incaricati dell'amministrazione straordinaria di Sicilcassa, nel constatare l'inevitabilità della soluzione liquidatoria, avevano proposto che le attività e passività della banca fossero rilevate da un altro istituto di credito al fine di tutelare i depositanti e la clientela in generale; apparentemente in assenza di manifestazioni di interesse da parte dei principali operatori creditizi italiani, l'acquisto è stato effettuato dal Banco di Sicilia⁵¹.

L'analisi concorrenziale dell'operazione, tenuto conto delle principali aree di operatività delle parti, si è concentrata sull'impatto della stessa sui mercati della raccolta bancaria e degli impieghi in Sicilia. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha rilevato, anzitutto, che la concentrazione dava luogo a una sensibile sovrapposizione di quote di mercato. Nel mercato regionale degli impieghi, il Banco avrebbe raggiunto in seguito all'operazione una quota del 46,6%, di assoluto rilievo considerate le quote ridotte dei principali concorrenti. Nei mercati provinciali dei depositi, salvo alcune eccezioni rappresentate dalle province di Trapani, Siracusa e Ragusa, dove le quote risultano meno elevate e più prossime a quelle del principale concorrente, l'operazione è apparsa tale da incidere significativamente sull'assetto concorrenziale. In particolare,

⁵¹ La Commissione europea, nell'ambito delle proprie competenze in materia di aiuti di Stato, nel marzo 1998 ha aperto una procedura ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del Trattato CE nei confronti dello Stato italiano per gli aiuti finanziari concessi alle parti nell'ambito dell'operazione.

nelle province di Palermo ed Enna sarebbero state raggiunte quote di mercato, rispettivamente, al di sopra del 50% e di circa il 47%, a fronte di posizioni assolutamente più contenute dei concorrenti. Nelle province di Agrigento, Catania e Caltanissetta, sarebbero state conseguite quote tra il 30% e il 40% a fronte di quote del principale concorrente di poco superiori al 10%. L'Autorità ha anche sottolineato, tra i fattori che avrebbero contribuito al potere di mercato della nuova entità, la diffusione capillare della rete di sportelli.

Nel parere, l'Autorità si è specificamente soffermata sulla questione dell'applicabilità al caso di specie della *failing firm doctrine*, atteso che la società acquisita versava in uno stato di liquidazione coatta amministrativa. Al riguardo è stato sottolineato che a livello comunitario, nel recepire, anche in considerazione del diverso contesto normativo, in termini più stringenti il modello elaborato dalla giurisprudenza statunitense, è stato affermato che un'operazione di concentrazione che determini la costituzione di una posizione dominante può non essere considerata causa diretta della stessa ove ricorrano le seguenti condizioni: a) l'impresa acquisita sarebbe costretta a uscire dal mercato per lo stato di crisi irreversibile in cui versa; b) l'impresa che procede all'acquisizione acquisirebbe comunque la quota di mercato dell'impresa in crisi; c) non esiste alcuna alternativa all'acquisizione che abbia effetti meno restrittivi della concorrenza⁵². Lasciando impregiudicata la questione relativa al rilievo, in sede di applicazione della legge n. 287/90, del principio del salvataggio delle imprese in crisi, l'Autorità ha rilevato l'assenza, nel caso di specie, di elementi atti a dimostrare che la quota di mercato della Sicilcassa sarebbe stata in ogni caso assorbita dal Banco; pertanto, non risultava comprovata l'irrelevanza, in termini di acquisizione di potere di mercato, della concentrazione notificata.

Sottolineando che le importanti esigenze di stabilità perseguite dall'operazione dovevano essere considerate congiuntamente alla necessità di preservare un livello sufficiente di concorrenza, e tenuto conto del costituirsi di una posizione dominante del Banco di Sicilia nei mercati maggiormente interessati dagli effetti della concentrazione, l'Autorità ha espresso il parere che l'operazione, ove autorizzata, dovesse essere subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a contenere il potere di mercato dell'impresa acquirente. In tale prospettiva, è stato sostenuto il particolare

⁵² Si veda, al riguardo, anche Corte di Giustizia, sentenza del 31 marzo 1998, *Repubblica francese v. Commissione*, cause riunite C 68/94 e 30/95.

rilievo di quelle misure che, incidendo sulla capacità strutturale di offerta dell'impresa, tendono a ribilanciare la struttura competitiva dei mercati attraverso dismissioni in favore delle imprese già operanti ovvero di potenziali concorrenti. A questo riguardo, la cessione di sportelli, intesa come cessione di rami d'azienda, può essere una misura appropriata, a condizione che interessi tutte le attività e passività connesse alla dipendenza e ogni altri rapporto giuridico attivo e passivo in corso e che il soggetto acquirente abbia le risorse finanziarie e tecniche necessarie per sviluppare una reale azione concorrenziale. A parere dell'Autorità, altri interventi quali la limitazione delle future aperture di sportelli nel caso di specie avrebbero avuto al più l'effetto di rallentare la crescita interna dell'impresa in posizione dominante, peraltro creando presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi. Infatti, l'impegno dell'impresa in posizione dominante ad astenersi da politiche concorrenziali aggressive può favorire la convinzione nei concorrenti che sul mercato verranno a instaurarsi comportamenti di convivenza pacifica, in ultima analisi a danno dei consumatori.

Nella decisione in merito alla concentrazione, assunta nell'aprile 1998, Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione, subordinatamente ad alcune condizioni, tra cui in particolare:

- l'impegno da parte del Banco di Sicilia a ridurre entro due anni il numero di sportelli ubicati in Sicilia di quaranta unità, in particolare cedendo a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale sei sportelli nella provincia di Enna e quindici sportelli nella provincia di Palermo;
- l'impegno da parte del Banco di Sicilia, al termine del menzionato periodo di due anni, a non aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti in Sicilia per ulteriori tre anni.

CREDITO ITALIANO-UNICREDITO

Nell'ottobre 1998 l'Autorità ha reso un parere alla Banca d'Italia in merito all'istruttoria avviata da quest'ultima nei confronti dell'operazione di concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Credito Italiano, del controllo del gruppo bancario Unicredito (che comprende le società Cariverona Banca Spa, Banca CRT Spa e Cassamarca Spa), nonché di alcune partecipazioni di minoranza in precedenza detenute da Unicredito Spa. Contestualmente, Credito Italiano avrebbe effettuato un aumento di capitale tale da

assegnare agli azionisti di Unicredito Spa il 38,46% della nuova società risultante dall'aggregazione. Quest'ultima avrebbe assunto la denominazione di Unicredito Italiano Spa (UniCredit).

L'istruttoria era stata avviata principalmente in base alla constatazione che l'operazione avrebbe rafforzato le già elevate quote detenute da Unicredito nei mercati dei depositi di alcune province dell'Italia settentrionale. Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione era idonea a determinare o rafforzare una posizione dominante nei mercati dei depositi delle province di Belluno (dove sarebbe stata raggiunta una quota del 59% a fronte di una struttura dell'offerta relativamente frammentata) e di Verona (dove UniCredit avrebbe raggiunto una quota del 45,2% e sussiste un solo concorrente, la Banca Popolare di Verona, dotata di una quota rilevante, pari al 28,4% del mercato).

Inoltre l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di approfondire se alla partecipazione del 28% detenuta da Unicredito nella Cassa di Risparmio di Trieste corrispondesse una situazione di controllo congiunto di Unicredito, unitamente alla Fondazione CR Trieste, sulla Cassa di Risparmio. In tal caso, infatti, sarebbe stato necessario analizzare anche l'effetto della concentrazione Credito Italiano/Unicredito nella provincia di Trieste, dove sarebbe stata raggiunta una quota di mercato del 54,6% con riferimento alla raccolta bancaria.

Come nel parere relativo alla concentrazione Banco di Sicilia-Sicilcassa-Mediocredito Centrale, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che l'operazione, ove autorizzata, fosse subordinata all'adozione di efficaci misure correttive atte a rimuovere il pregiudizio per la concorrenza nei mercati interessati. Nel caso in esame, è stata in particolare sottolineata l'esigenza che, nell'eventualità di una dismissione di sportelli, la scelta dell'acquirente avvenga tenendo conto della necessità di evitare una eccessiva polarizzazione delle quote di mercato tra un numero molto esiguo di operatori, che potrebbe condurre a un assetto concorrenziale tendenzialmente collusivo.

Nell'avvio dell'istruttoria da parte di Banca d'Italia era stata evidenziata, come elemento di possibile preoccupazione dal punto di vista concorrenziale, la presenza negli organi sociali dei gruppi Credit e Unicredito, di esponenti che ricoprono cariche anche in altre banche concorrenti e operanti sui medesimi mercati rilevanti. Nel parere, osservando che in linea di principio il profilo evidenziato è suscettibile di generare

fenomeni di coordinamento anticoncorrenziale, si è tuttavia rilevato che nel caso di specie tale aspetto non risulta di particolare rilievo al fine della valutazione della concentrazione: infatti, esso riguarda in particolare i rapporti tra Credito Italiano e il gruppo Credito Emiliano, e l'operazione di concentrazione esaminata non determina un aumento delle quote di mercato in precedenza detenute dal Credito Italiano nei mercati dei depositi e degli impieghi in cui opera il Gruppo Credito Emiliano. Alla medesima conclusione è giunta anche Banca d'Italia.

Nella sua decisione la Banca d'Italia ha autorizzato l'operazione subordinatamente alla condizione che Unicredito Italiano ceda entro un anno, in ogni comune delle province di Belluno e Verona in cui a seguito della concentrazione le parti vengono a detenere una quota superiore al 50% sulla raccolta (con l'eccezione dei comuni con un solo sportello), uno sportello a una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale. Si tratta di cinque sportelli nella provincia di Belluno e di due sportelli nella provincia di Verona. Per un ulteriore periodo di due anni, UniCredit è tenuta a mantenere invariato il numero complessivo dei propri sportelli nelle province di Belluno e Verona.

Per quanto concerne la provincia di Trieste, Banca d'Italia ha ritenuto che allo stato attuale la partecipazione del 28% detenuta da UniCredit nella Cassa di Risparmio di Trieste, pur determinando una situazione di controllo congiunto in capo all'omonima Fondazione e a UniCredit, non renda quest'ultima impresa in grado di influire sulla politica commerciale e gestionale corrente della Cassa di Risparmio. Su questa base è stato ritenuto che attualmente la concentrazione tra Credito Italiano e Unicredito non sia suscettibile di rafforzare la posizione dominante della Cassa di Risparmio di Trieste sul mercato della raccolta nell'omonima provincia.

Interventi dell'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90

SEGNALAZIONE SULLA NORMATIVA IN MATERIA DI FONDAZIONI BANCARIE

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha segnalato al Parlamento ed al Governo, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcuni emendamenti apportati dal Senato al disegno di legge recante delega al Governo per il riordino della disciplina delle fondazioni bancarie che avrebbero potuto determinare ingiustificate distorsioni della concorrenza (A.C. n. 3194-B; A.S. n. 3158). Il disegno di legge nella sua forma