

di contribuzione almeno fino al raggiungimento di una determinata quota di mercato. Nella sua versione definitiva, il decreto legislativo n. 261/99⁷⁰ non recepisce i suggerimenti formulati dall'Autorità.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

SERVIZI ASSICURATIVI E FONDI PENSIONE

Nell'ambito dei servizi assicurativi, l'assicurazione per la responsabilità civile è quella sulla quale si è maggiormente concentrata, nel corso dell'anno, l'attività dell'Autorità. Tale settore, come è stato ribadito dal Presidente dell'Autorità nel corso di due audizioni tenute presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati e presso la Commissione Industria del Senato, assume infatti una particolare rilevanza economica e sociale. La caratteristica preminente del settore assicurativo per la responsabilità civile è da rinvenirsi nella circostanza che l'evoluzione del settore successiva alla liberalizzazione tariffaria ha mostrato il perdurare di elementi che sembrano ostacolare un effettivo affermarsi dei meccanismi concorrenziali sul mercato.

L'evoluzione del settore

La terza direttiva danni 92/49/CEE⁷¹, in vigore dal 1° luglio 1994, ha stabilito la liberalizzazione delle tariffe, anche per i contratti assicurativi RC auto. In precedenza, le tariffe dei premi e le condizioni generali di polizza erano assoggettate ad approvazione preventiva da parte del Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP), su proposta del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Il passaggio a una logica di mercato, realizzato attraverso la liberalizzazione delle tariffe, non sembra aver generato i benefici effetti attesi in termini di diversificazione dell'offerta, di miglioramento del servizio e di riduzione delle tariffe praticate. Dal 1° luglio 1994 si è assistito, infatti, a un continuo aumento dei premi al quale non sono corrisposte peraltro maggiori garanzie per gli utenti.

70. Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "Attuazione della direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e per il miglioramento della qualità del servizio".

71. Direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del

18 giugno 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE, in GUCE L 228/1 dell'11 agosto 1992.

Parallelamente all'aumento delle tariffe si è registrato un sensibile incremento delle riserve tecniche, e in particolar modo delle riserve sinistri, le quali sono notevolmente cresciute, non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto alla raccolta premi. Il crescente e costante aumento delle riserve sinistri può destare perplessità in considerazione della forte incidenza di tale componente nella determinazione delle tariffe. Anche nel caso in cui le riserve sinistri siano effettivamente appropriate, la crescita registrata segnala comunque la difficoltà delle imprese a tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi dei sinistri. Altro elemento che caratterizza l'evoluzione del mercato successiva alla liberalizzazione riguarda la scarsa rilevanza, rispetto a paesi quali Francia e Gran Bretagna, che da più lungo tempo hanno sperimentato forme di liberalizzazione dei mercati assicurativi, della personalizzazione delle polizze come elemento idoneo a sviluppare il confronto concorrenziale tra le imprese assicurative.

Infine, uno dei maggiori ostacoli per il dispiegarsi di un corretto contesto concorrenziale consiste nel sistema di esclusiva distributiva che caratterizza in generale l'intero settore assicurativo, ma è particolarmente pregnante per l'assicurazione auto. Nel settore auto, infatti, la distribuzione dei prodotti assicurativi è quasi totalmente realizzata da dipendenti o da agenti, i quali operano prevalentemente in regime di monomandato. Anche la vendita di polizze attraverso canale bancario, operatori telefonici o rete *web*, per quanto ancora marginale, è comunque realizzata in esclusiva. La figura del *broker*, principale canale che permette un confronto tra offerte differenti a vantaggio degli utenti, è invece nel settore auto assolutamente marginale.

In considerazione del limitato ricorso a forme pubblicitarie da parte delle imprese e dell'assenza di agenzie di *rating* o comunque di iniziative volte a informare il consumatore sulle caratteristiche del servizio offerto dalle diverse imprese, l'unica possibilità per il consumatore di confrontare offerte differenti è recarsi direttamente presso i punti vendita e acquisire informazioni sui singoli prodotti offerti. In siffatta situazione, è evidente che una riduzione del grado di esclusiva nella distribuzione di prodotti assicurativi auto avrebbe indubbi effetti benefici sulla concorrenza nel settore, e ciò potrebbe costituire un ulteriore presupposto per una riduzione dei premi.

Il risultato immediato e più evidente della liberalizzazione tariffaria appare dunque riconducibile a una crescita sensibile dei premi di polizza, solo in alcuni casi mitigata dalla maggiore personalizzazione dei contratti, a cui si è aggiunta una riduzione delle garanzie offerte. L'auspicata introduzione di un grado più elevato di concorrenza nel settore avrebbe invece dovuto generare, una volta superati eventuali squilibri di bilancio prodotti dal regime di prezzi amministrati, un contenimento dei premi, nonché una migliore qualità del servizio assicurativo offerto. Il fatto che i prezzi siano sensibilmente aumentati e che la qualità del servizio appaia insufficiente a molti consumatori costituiscono segnali importanti

della necessità di intraprendere azioni più incisive per consentire un effettivo aumento del grado di concorrenzialità del settore.

In tale ambito assume una particolare rilevanza la recentissima decisione adottata dalla Commissione europea nel caso Generali-Ina⁷², in ordine alla quale l'Autorità ha espresso una propria valutazione alla Commissione. In essa viene ribadita l'importanza di un corretto contesto concorrenziale nel settore assicurativo italiano e viene sottolineata la natura anticoncorrenziale delle partecipazioni incrociate tra imprese assicurative e della presenza nel consiglio di amministrazione di una impresa di soggetti presenti negli organi deliberanti di imprese concorrenti.

Nell'autunno 1999 è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per accertare l'esistenza di possibili intese restrittive della concorrenza nel settore dell'assicurazione autoveicoli (RC AUTO). Nel corso dell'anno è stata effettuata anche una segnalazione riguardo alla regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI ASSICURAZIONE E DI INTERVENTO STATALE PER LE CALAMITÀ NATURALI).

**Gli interventi
dell'Autorità**

RC auto

Nel settembre 1999 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza poste in essere da imprese attive nel settore dell'assicurazione autoveicoli, prendendo spunto dalla constatazione della tendenza a fornire la copertura per il furto e l'incendio unicamente in congiunzione con la copertura per la Responsabilità Civile (RC) obbligatoria. Nel novembre 1999 e successivamente nel febbraio 2000 l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio con riferimento a un presunto scambio di informazioni, realizzato attraverso il ricorso a una società di consulenza esterna, denominata R.C. Log Srl. L'istruttoria riguarda quaranta compagnie di assicurazione⁷³.

72. Decisione della Commissione, del 12 gennaio 2000, in GUCE C 58/6 del 1° marzo 2000.

73. Allianz Subalpina Spa, Allstate Diretto Assicurazioni Danni Spa, Assicurazioni Generali Spa, Assimoco Spa, Assitalia-Le Assicurazioni d'Italia Spa, Augusta Assicurazioni Spa, Axa Assicurazioni Spa, Azuritalia Assicurazioni Spa, Bayerische Assicurazioni Spa, BNC Assicurazioni Spa, Commercial Union Insurance Spa, FATA Fondo Assicurativo tra Agricoltori Spa, Gan Italia Spa, Helvetia Compagnia Svizzera di Assicurazioni, Il Duomo Spa, Italiana Assicurazioni Spa, Itas Assicurazioni Spa, La Fondiaria Assicurazioni Spa, La Nazionale Assicurazioni Spa, La Piemontese Assicurazioni Spa, Levante Norditalia

Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Lloyd Adriatico Spa, Lloyd Italiano Assicurazioni Spa, Maeci Assicurazioni e Riassicurazioni Spa, Mediolanum Assicurazioni Spa, Meie Assicurazioni Spa, Milano Assicurazioni Spa, Norwich Union Assicurazioni Spa, Nuova MAA Assicurazioni Spa, Nuova Tirrena Spa, RAS - Riunione Adriatica di Sicurtà Spa, Royal Insurance, Royal & Sunalliance Assicurazioni, Sai-Società Assicuratrice Industriale Spa, Sara Assicurazioni Spa, Società Reale Mutua di Assicurazioni, Toro Assicurazioni Spa, Compagnia Assicuratrice Unipol Spa, Vittoria Assicurazioni Spa, Winterthur Assicurazioni Spa e Zurigo Compagnia di Assicurazioni Sa.

L'intervento dell'Autorità parte dalla constatazione dell'assenza di ragioni tecniche o economiche atte a giustificare la vendita congiunta della copertura per la Responsabilità Civile obbligatoria e della copertura per il furto e l'incendio.

Tale comportamento, in quanto determina di fatto un effetto di trascinamento della clientela dalla RC al ramo incendio e furto auto, potrebbe rappresentare lo strumento indiretto per conseguire e conservare una ripartizione del mercato, mantenendo in tal modo elevati i prezzi delle polizze incendio e furto auto. Anche la pratica dello scambio di informazioni, avente a oggetto, tra l'altro, i premi commerciali e le condizioni contrattuali effettivamente praticate nel settore auto, potrebbe configurarsi come intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Segnalazione in materia di assicurazione e di intervento statale per le calamità naturali

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento, al Governo e all'Isvap le proprie osservazioni in merito alle disposizioni relative all'introduzione dell'obbligo di assicurazione contro i rischi da calamità naturale contenute in un disegno di legge recante "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina che disciplina l'Inail e l'Enpals" all'epoca all'esame della Camera⁷⁴.

In particolare, oggetto della segnalazione era l'articolo 38 del disegno di legge che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare la materia dell'intervento dello Stato per la ricostruzione e il recupero di beni immobili privati distrutti o danneggiati a seguito di calamità naturali, compresa l'assicurazione per la copertura del rischio di incendio di beni immobili di proprietà dei soggetti privati attraverso l'estensione dell'obbligo di garanzia per la copertura dei rischi derivanti da calamità naturali. Tale norma prevedeva, tra l'altro, la determinazione di criteri di calcolo dei premi e di una soglia massima per la tariffa relativa alla copertura assicurativa delle calamità naturali, nonché la possibilità del ricorso da parte delle imprese di assicurazione a consorzi di co-riassicurazione per la copertura dei rischi assunti.

L'Autorità ha evidenziato alcuni problemi, sotto il profilo della concorrenza, che deriverebbero dal coinvolgimento delle imprese assicurative private nella copertura dei rischi contro le calamità

naturali. In primo luogo, una serie di circostanze inducono a ritenere che, almeno in una fase iniziale, la copertura di rischi di siffatta natura renderà necessario un elevato coordinamento tra le imprese, con un'inevitabile riduzione della concorrenza reciproca. La nuova assicurazione contro le calamità naturali, infatti, non potrà svolgersi senza la costituzione di un consorzio, o altre forme di collaborazione tra le imprese di assicurazione, stante la circostanza che l'operatività delle singole sarà condizionata dalla necessità di creare una banca dati adeguata al fine di disporre di informazioni statistiche sufficienti per il calcolo dei premi puri e di maturare conoscenze specifiche per la gestione di tali rischi. Inoltre, il ricorso alla riassicurazione internazionale, necessario in questo caso data l'elevata esposizione che tali rischi comportano, può implicare il raggiungimento di determinate masse critiche che solo collettivamente le imprese potranno conseguire. Invero, anche l'obiettivo di mutualità implicito nell'imposizione di un limite massimo per il premio assicurativo impone una stretta collaborazione tra le imprese. La copertura assicurativa degli abitanti di aree particolarmente esposte a rischio implica che gli abitanti di aree meno rischiose corrispondano premi superiori a quelli che si determinerebbero in un libero mercato. Il funzionamento di un siffatto meccanismo presuppone che i premi confluiscono a una medesima impresa, la quale sarà in tal modo in grado di percepire nel complesso risorse idonee a garantire il servizio. Al riguardo è stato osservato, che di regola, i sistemi ispirati a elevata solidarietà vengono gestiti da imprese in monopolio o attraverso la costituzione di appositi fondi, che possono permettere l'operatività dei necessari meccanismi di sussidio incrociato. In assenza di tali soluzioni, comunque limitative della concorrenza, le imprese tenderebbero a selezionare il rischio e a competere unicamente per la copertura assicurativa dei soggetti a rischio ridotto, lasciando privi di copertura i cittadini che la normativa vuole tutelare.

In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che la scelta contenuta nel disegno di legge di estendere la polizza incendio con la copertura obbligatoria contro le calamità naturali produrrebbe effetti restrittivi non strettamente necessari sul mercato dell'assicurazione incendio. Infatti, tale misura determinerebbe un abbinamento tra due prodotti che, pur avendo entrambi riferimento all'abitazione, non presentano alcuna relazione tecnica, nel senso che il verificarsi di un evento non implica di regola il verificarsi dell'altro. Ne deriverebbe il rischio che le restrizioni della concorrenza, neces-

sarie per consentire l'operatività dell'assicurazione contro le calamità naturali, coinvolgono indebitamente il mercato dell'assicurazione incendio, a oggi non regolamentato. Sotto un diverso profilo, la scelta di introdurre un obbligo di assicurazione sotto forma di garanzia accessoria a una polizza facoltativa, quale la polizza incendio, potrebbe vanificare l'obiettivo della riforma, poiché i destinatari dell'obbligo assicurativo verrebbero selezionati sulla base di un criterio del tutto estraneo alla effettiva esposizione al rischio: solo i soggetti che volontariamente hanno stipulato una polizza incendio sarebbero infatti tenuti ad acquistare anche la copertura assicurativa contro le calamità naturali.

L'Autorità ha pertanto argomentato che il sistema semiobbligatorio delineato dall'articolo 38 del disegno di legge non appariva idoneo a garantire che i soggetti più esposti a rischio sottoscrivessero una polizza di assicurazione: per molti di questi soggetti l'intervento dello Stato avrebbe continuato ad avere natura esclusiva. E' stato quindi auspicato che, nel perseguire l'obiettivo di riforma dell'intervento pubblico contro le calamità naturali, la speciale regolamentazione dell'assicurazione contro le calamità naturali venga limitata ai soli aspetti strettamente necessari e, in particolare, sia evitato di estendere indebitamente tale regolamentazione a un mercato diverso quale quello dell'assicurazione incendio.

SERVIZI FINANZIARI

Gli interventi in materia di intese

Nel 1999 vi è stata una intensa attività di tutela della concorrenza volta a inibire intese anticoncorrenziali nel settore finanziario a livello sia comunitario che nazionale. Per quanto riguarda i soli casi che hanno coinvolto anche istituti di credito italiani, la Commissione ha condotto un'indagine, tuttora in corso, per verificare la presenza di un'intesa in relazione alle commissioni di cambio per le valute aderenti all'Unione Monetaria fissate da alcune banche europee. In relazione alle sole banche italiane, tale comportamento è stato anche oggetto di un approfondimento istruttorio condotto sulla base della normativa nazionale.

In relazione all'attività svolta dall'Autorità si segnalano i pareri espressi alla Banca d'Italia, 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, relativamente alle tre istruttorie per intesa condotte dall'Istituto di vigilanza nel 1999 (FEDERAZIONE

DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE; A.B.I. COMMISSIONI SU OPERAZIONI DI CAMBIO; GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA). I tre casi si sono conclusi, conformemente al parere espresso dall'Autorità, con l'accertamento di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90 che vieta le intese restrittive della concorrenza. Il primo di essi si riferisce alla fattispecie già citata relativa alle commissioni di cambio, mentre il secondo ha riguardato un'intesa fra le banche cooperative dell'Alto Adige volta a ripartire il mercato fra le stesse attraverso l'introduzione di limitazioni all'apertura di sportelli al di fuori delle aree di insediamento originarie di ciascuna banca. Il caso GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA⁷⁵, che conformemente all'indicazione contenuta nel parere dell'Autorità alla Banca d'Italia ha condotto all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista nel caso di infrazioni gravi e durature dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, ha riguardato la prassi consolidata delle principali banche nazionali di riunirsi al fine di realizzare un dettagliato scambio di informazioni sensibili e di concordare l'assunzione di comportamenti comuni anche in tema di tassi di interesse e di commissioni sui principali servizi bancari.

Federazione delle Cooperative Raiffeisen dell'Alto Adige

Nel luglio 1998 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS - Hauptabt. Raiffeisenkassen) in relazione alla circolare del 1996 con cui la Federazione aveva invitato le casse aderenti a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. In particolare, detto codice di comportamento limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della cassa confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. In caso di disaccordo le casse dovevano attenersi al parere espresso dal Comitato Raiffeisen della Federazione. La circolare invitava inoltre le singole associate a recepire con apposita delibera la raccomandazione ivi contenuta, trasmettendo copia del verbale alla Federazione.

In seguito all'apertura del procedimento istruttorio, la Federazione ha invitato, tramite una propria lettera, le casse coope-

75. Sia il parere dell'Autorità che il provvedimento della Banca d'Italia sono stati adottati nel gennaio del 2000.

rative associate a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, in quanto in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che l'intesa in esame, limitando la libertà d'insediamento territoriale delle imprese, poteva ricadere nella previsione dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 che vieta gli accordi volti a ripartire i mercati. L'Autorità invitava dunque la Banca d'Italia, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria e in particolare della circostanza che la Federazione ha invitato le casse a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame, a valutare l'effettiva capacità e volontà delle imprese coinvolte di coordinare il proprio comportamento, tramite l'intesa in esame, a scapito del corretto assetto concorrenziale dei mercati interessati.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del marzo 1999⁶, la Banca d'Italia ha ritenuto che la circolare del 1996 della Federazione costituisse un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90, relativamente alla previsione che limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli, salvo assenso della consorella confinante interessata, nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. La Banca d'Italia ha, tuttavia, ritenuto che, in ragione della non gravità e della durata limitata dell'infrazione, non doveva essere applicata alla Federazione delle Cooperative Raiffeisen la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

ABI-Commissioni su operazioni di cambio

In data 26 gennaio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI). L'istruttoria traeva origine dall'invio da parte dell'ABI di una comunicazione alle proprie associate, nella quale si raccomandava alle stesse l'adozione di due commissioni, una fissa e l'altra variabile, per le operazioni di cambio di banconote tra le valute dei paesi appartenenti all'area dell'Euro (di seguito valute "in"), indicandone l'importo massimo praticabile. In particolare, l'ABI, in vista dell'imminente passaggio alla terza fase dell'Unione Monetaria europea, invitava le associate ad adottare, nelle operazioni di cambio di banconote delle valute "in", uno schema di tariffazione trasparente consistente nell'applicare alla clientela una commissione costituita da una parte fissa, di ammontare massimo pari a lire 5.000 e una

parte variabile, di importo non superiore al 3% del valore della transazione. Inoltre, le banche associate erano sollecitate a comunicare tempestivamente all'ABI le modalità adottate per applicare lo schema di tariffazione suggerito.

In data 20 gennaio 1999, peraltro l'ABI ha comunicato contestualmente alla Banca d'Italia e alle proprie associate la decisione, assunta dal Comitato esecutivo, "di non ritenere più utili le indicazioni fornite" in merito alle commissioni da applicare per la conversione di banconote di valute "in", contenute nella descritta raccomandazione.

L'esercizio professionale dell'attività di intermediazione in cambi nei confronti del pubblico è consentito alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministero del Tesoro, che si avvale dell'Ufficio Italiano Cambi, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario). Un'ulteriore categoria di operatori attivi su tale mercato è quella dei cambiavalute, abilitati dalla Banca d'Italia in base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148. Questi ultimi devono comunque servirsi delle banche, dietro pagamento di un corrispettivo, per la conversione della valuta acquisita e, pertanto, la loro effettiva concorrenza alle banche è molto limitata.

Nel parere reso dall'Autorità alla Banca d'Italia è stato rilevato che l'indicazione da parte dell'ABI di una struttura delle commissioni da applicare per i cambi e dei relativi tetti poteva facilitare il coordinamento delle politiche commerciali delle imprese aderenti all'associazione, in quanto tutte si attendevano con ragionevole certezza che anche le proprie concorrenti avrebbero adottato uno schema simile. Inoltre, le indagini condotte dalla Banca d'Italia dimostravano che l'intesa aveva prodotto effetti notevoli, consistenti nell'aumento e nell'allineamento delle condizioni di cambio per le valute "in".

Infine, come riscontrato dalla Banca d'Italia, a seguito dell'introduzione dell'Euro risultava scomparsa ogni differenziazione tra commissioni per l'acquisto e per la vendita della valuta dei paesi dell'area Euro. Tali differenziazioni riflettevano i diversi costi di approvvigionamento e di rimpatrio della valuta, che non sono totalmente venuti meno con l'avvento dell'Euro. La circostanza che, nella propria raccomandazione, l'ABI non abbia distinto tra acquisto e vendita di valuta appariva, pertanto, contribuire all'omogeneizzazione rilevata nelle relative commissioni.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che il contenuto della predetta raccomandazione dell'ABI poteva rientrare tra le fattispecie di intesa vietate ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto intesa orizzontale avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi. Tale restrizione della concorrenza risultava, peraltro, di entità consistente, in considerazione del fatto che all'ABI aderisce la quasi totalità delle banche italiane.

Considerato poi che la successiva circolare dell'ABI emanata il 20 gennaio 1999, se può aver agito sull'oggetto futuro dell'intesa, non ha rimosso gli effetti della stessa, come evidenziato dagli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia, la valutazione della fattispecie in esame non ne risultava sostanzialmente modificata. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto sussistere nel caso di specie i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria del novembre 1999⁷⁷, la Banca d'Italia ha ritenuto che l'Associazione Bancaria Italiana avesse violato le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), della legge n. 287/90, adottando e diffondendo la descritta circolare. In particolare, la deliberazione dell'Associazione Bancaria Italiana costituiva, secondo la Banca d'Italia, un'intesa avente a oggetto ed effetto la determinazione in comune dei prezzi dei servizi di cambio di banconote dei paesi appartenenti all'area dell'Euro. Tuttavia, in ragione della natura e della durata limitata di detta infrazione, la Banca d'Italia ha ritenuto di non comminare all'ABI la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Gruppo degli amici della banca

La Banca d'Italia ha disposto in data 19 aprile 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle seguenti tredici banche: Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, Banco Ambrosiano Veneto, Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza, Banca Commerciale Italiana, Banca di Roma, Banco di Sicilia, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Novara, Credito Italiano (ora UniCredito Italiano), Deutsche Bank, Istituto Bancario San Paolo di Torino - Istituto Mobiliare Italiano. L'istruttoria traeva origine dalla documentazione acquisita nel corso di accertamenti ispettivi presso un intermediario creditizio (la Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde) relativa a incontri che si sarebbero svolti tra rappresentanti delle predette banche, definite in tale documentazione "Gruppo degli Amici della Banca". Gli incontri sarebbero avvenuti con

cadenza quasi mensile e avrebbero avuto a oggetto la discussione di aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante e lo scambio di informazioni sui volumi e sui prezzi di vari servizi bancari, con l'effetto di agevolare il coordinamento delle politiche commerciali delle parti.

Tali incontri risultavano essere proseguiti quanto meno dall'inizio del 1988 al marzo del 1999. Inoltre, è emerso che le tredici banche coinvolte nel procedimento hanno aderito al Gruppo in momenti diversi.

Lo scambio di informazioni su volumi e condizioni di offerta di tutti i principali servizi bancari avveniva con riferimento a dati sia attuali sia prospettici, ossia relativi alle future strategie commerciali delle banche. Esso si svolgeva in modo istituzionalizzato attraverso la predisposizione da parte di ciascun partecipante di apposite tabelle contenenti i propri dati commerciali all'interno delle quali residuavano spazi vuoti che venivano poi riempiti, nel corso delle riunioni del Gruppo, con i dati prodotti da ciascuno dei concorrenti.

Nell'ambito delle riunioni del Gruppo, oltre a verificarsi il sopra citato scambio di informazioni e a essere discussi temi di interesse comuni, veniva anche concordata l'assunzione di comportamenti comuni alle tredici banche. I verbali riportano, infatti, anche traccia della discussione in merito ad aspetti strategici e commerciali inerenti all'attività operativa di ciascun partecipante, al fine di rendere omogenei i comportamenti concorrenziali.

La gamma dei servizi finanziari interessati dall'intesa comprendeva, tra l'altro, i servizi di:

- raccolta bancaria diretta in lire e in divisa (suddivisa fra conti correnti, depositi a risparmio, certificati di deposito e obbligazioni bancarie);
- raccolta indiretta (suddivisa tra titoli a reddito fisso, depositi di terzi e pronti contro termine);
- risparmio gestito (suddiviso in fondi comuni d'investimento, gestioni di patrimoni mobiliari, gestioni patrimoniali in fondi);
- impieghi (suddivisi in lire, divisa e mutui) realizzati sotto varie forme, fra le quali l'anticipo salvo buon fine;
- Pagobancomat;
- bonifici transfrontalieri in valute appartenenti agli Stati dell'Unione europea partecipanti all'Euro (cosiddette valute *in*).

La fattispecie interessava, accanto a servizi tipicamente bancari, quali raccolta e impieghi, anche servizi finanziari quali la gestione del risparmio. Tuttavia, constatata l'assoluta prevalenza degli aspetti strettamente bancari, nel caso in esame l'Autorità ha considerato di non avviare un proprio autonomo procedimento sui mercati finanziari coinvolti.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la valutazione concorrenziale di uno scambio sistematico di informazioni deve avere riguardo, fra l'altro, ai seguenti elementi:

- i) il tipo di informazioni scambiate (sono considerate informazioni "sensibili" quelle relative a variabili quali prezzi, costi, clienti, ecc.);
- ii) il periodo di riferimento delle informazioni (in genere, tanto più le informazioni scambiate sono attuali, tanto più sono marcati gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iii) la prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con commenti, analisi e raccomandazioni (che amplificano gli effetti anticoncorrenziali derivanti dallo scambio di informazioni);
- iv) la connessione con intese più ampie (lo scambio di informazioni assume maggior rilievo se inserito all'interno di un cartello).

Orbene, dalla documentazione trasmessa dalla Banca d'Italia, emergeva con chiarezza che, tenuto conto della particolare sensibilità delle informazioni scambiate, dell'attualità del periodo di riferimento delle stesse e della prassi di accompagnare lo scambio di informazioni con analisi e raccomandazioni, la fattispecie messa in atto dalle banche poteva presentare le caratteristiche di massima restrittività della concorrenza. Anche con riferimento al punto iv), il comportamento delle tredici banche poteva rientrare fra quelli maggiormente lesivi della concorrenza, in quanto lo scambio di informazioni è stato finalizzato all'assunzione di comportamenti commerciali comuni.

Pertanto, lo scambio di informazioni attuato dalle parti appariva costituire, da un lato, un'intesa in grado di integrare autonomamente una fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, dall'altro, un elemento che rafforzava la rilevanza dell'intesa consistente nella prassi seguita dalle parti di concordare, nel corso delle periodiche riunioni del Gruppo, l'assunzione di comportamenti commerciali comuni riguardo, tra l'altro, alla fissazione di commissioni e tassi d'interesse su una molteplicità di servizi bancari e finanziari, quali la raccolta bancaria, il risparmio gestito, il servizio Pagobancomat, i bonifici transfrontalieri e altri.

Infine, è stato osservato che le restrizioni della concorrenza evidenziate risultavano di entità assolutamente consistente, in consi-

derazione del fatto che esse sono state poste in essere dai primi dieci gruppi bancari italiani, che rappresentano circa il 55% del totale dei depositi e quasi il 60% degli impieghi a livello nazionale. In base a queste considerazioni e alla luce della particolare durata e della gravità dell'intesa in esame, l'Autorità ha ritenuto sussistere i presupposti per l'irrogazione della sanzione amministrativa, di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, relativamente ai servizi oggetto dell'intesa.

La Banca d'Italia, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria adottato nel gennaio 2000⁷⁸, ha ritenuto che le società interessate, partecipando a un accordo e, in ogni caso, a una pratica concordata avente per oggetto di falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato bancario nazionale, mediante la definizione di politiche commerciali uniformi, avessero violato l'articolo 2 della legge n. 287/90. La Banca d'Italia ha, pertanto, imposto alle stesse di porre fine all'infrazione accertata, astenendosi da ogni accordo e pratica concordata che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato e, in particolare, dall'effettuare riunioni al di fuori di quanto richiesto da finalità associative legittime. Vista la gravità dell'infrazione, la Banca d'Italia ha condannato le banche coinvolte al pagamento di una sanzione pecuniaria nella misura del 3% dei proventi realizzati, pari a un ammontare complessivo di oltre 33 miliardi di lire.

Nel 1999 sono stati esaminati ai sensi della legge n. 287/90, senza contare le concentrazioni avvenute esclusivamente tra imprese assicurative, quarantotto casi di concentrazione nel settore finanziario⁷⁹. Dal punto di vista numerico si conferma così, con una leggera crescita, l'intenso processo di acquisizioni nel settore, già evidenziato negli anni scorsi.

**Le concentrazioni
nel settore
finanziario**

Tra queste concentrazioni, trentaquattro 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 o del factoring (tre casi), nel settore assicurativo (due casi), nel settore della formazione del personale (un caso) e nella fornitura di altri prodotti o servizi finanziari (due casi) ovvero l'acquisizione di operatori finanziari o bancari da parte di imprese assicurative (tre casi) o la concentrazione, in circostanze consentite dalle vigenti regolamentazioni, fra operatori industriali e finanziari (tre casi).

78. Bollettino n. 1-2/2000.

79. Una di queste è stata valutata nel 1999 dall'Autorità, per gli aspetti di sua competenza, mentre nel 1998 è stato espresso il relativo parere alla Banca d'Italia ed è stato

adottato il provvedimento della Banca d'Italia. Per un'altra, l'Autorità ha reso il proprio parere e il proprio provvedimento nel 1998, mentre la Banca d'Italia ha emesso il proprio provvedimento nel 1999.

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 quarantuno⁸⁰ 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 ventuno casi l'Autorità ha adottato un provvedimento per valutare l'impatto dell'operazione sui mercati di propria competenza⁸¹. Nel complesso, crescono pertanto le concentrazioni che hanno riguardato anche i mercati finanziari non bancari, relativamente alle quali i provvedimenti dell'Autorità sono stati cinque più dello scorso anno.

La maggior parte delle operazioni di concentrazione tra banche, o tra queste e altri operatori finanziari, esaminate nel corso dell'anno ha interessato prevalentemente ambiti geografici di tipo locale. Soltanto in un caso la concentrazione ha riguardato operatori in posizione di rilievo in ambito nazionale (BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA).

Nel 1999 i processi di concentrazione condotti da banche hanno riguardato prevalentemente i gruppi creditizi di medie dimensioni (sono esclusi dalla categoria i primi sei gruppi bancari nazionali per mezzi amministrati - Banca Intesa, SanPaolo-Imi, Unicredito Italiano, Banca di Roma, Banca Nazionale del Lavoro, Monte dei Paschi di Siena e la Deutsche Bank). In ben ventidue casi l'operazione di concentrazione ha riguardato l'acquisizione da parte di una banca di medie dimensioni di un istituto bancario o finanziario medio o piccolo. Il consolidamento della struttura dell'offerta bancaria realizzata dagli istituti di medie dimensioni ha riguardato per lo più le aree del Centro e del Nord d'Italia, mentre nel 1999 il Meridione sembra essere rimasto temporaneamente al margine dei processi di concentrazione, per quanto interessato, come altre zone d'Italia, dalla concentrazione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana⁸².

Le operazioni di concentrazione condotte dai gruppi maggiori sono state, invece, dodici e hanno riguardato maggiormente imprese bancarie di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un elevato grado di radicamento locale. Fa eccezione a questo modello l'operazione che ha condotto all'aggregazione della prima banca italiana (Banca Intesa) con la quarta banca (Banca Commerciale Italiana) per mezzi amministrati nel 1998; l'operazione ha dato luogo alla più importante concentrazione bancaria realizzata in Italia fino a oggi.

Un'importante evoluzione registrata nel corso dell'anno consiste nella crescente diffusione della prestazione di servizi finanziari

per via telefonica o telematica. Si tratta di sviluppi importanti che in prospettiva sono destinati a incidere profondamente sulle caratteristiche dell'interazione concorrenziale nel settore. Allo stato attuale, comunque, la gamma dei servizi interessati e il grado di diffusione delle nuove modalità di offerta presso la clientela non sono tali da portare a escludere un rilievo della prossimità dello sportello bancario per gli utenti. Pertanto, nell'analisi concorrenziale delle concentrazioni, assumono ancora rilievo mercati geografici che, per alcuni servizi, hanno dimensioni locali (provinciali o regionali).

Un numero piuttosto limitato delle concentrazioni realizzate dai maggiori gruppi, aventi principalmente effetto in ambito locale ma in un caso anche a livello nazionale, ha condotto a una sensibile sovrapposizione delle imprese coinvolte nei mercati geografici rilevanti. Si tratta delle operazioni che hanno portato all'apertura di un procedimento istruttorio da parte della Banca d'Italia (quattro casi⁸³) e, in un caso, anche da parte dell'Autorità per i mercati di propria competenza (un caso⁸⁴). Tutte le citate istruttorie - relative all'acquisizione di operatori locali da parte di Unicredito Italiano (due casi) e del Monte dei Paschi di Siena (un caso) e alla citata concentrazione fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana - si sono concluse con un'autorizzazione condizionata al rispetto di impegni assunti dalle parti.

Come anticipato, una delle concentrazioni tra banche avvenute nel 1999, quella fra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana, ha coinvolto due istituti di credito che hanno un ruolo di particolare rilievo in ambito nazionale. Per quanto concerne gli effetti di tali opera-

80. Quarantadue se si considera che in relazione al caso BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA, l'Autorità ha espresso due pareri: uno prima dell'avvio dell'istruttoria da parte della Banca d'Italia, l'altro prima della sua conclusione.

81. 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 (CREDITO AGRARIO BRESCIANO-BANCA SAN PAOLO DI BRESCIA; BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA-BANCA AGRICOLA MANTOVANA; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA; BANCA LOMBARDA-CBI FACTOR; BANCA POPOLARE DI BRESCIA-SERENA COMPAGNIA DI ASSICURAZIONI E RIASSICURAZIONI; BANCA POPOLARE DI LODI-ICCRI; DEUTSCHE BANK-FRAER LEASING/ADRIA LEASING; DEXIA PROJECT & PUBLIC FINANCE INTERNATIONAL BANK-CREDIOP; FINANZIARIA BANSEL-C.B.A. VITA; LOCAFIT-FEDERCONSORZI

LEASING; MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; SAN PAOLO IMI-SAN PAOLO IMI PRIVATE EQUITY; SCHWEIZERISCHE LEBENSVERSICHERUNG-UND RENTENANSTALT-BANCA DEL GOTTARDO; SOCIÉTÉ GÉNÉRALE-PARIBAS).

82. Le operazioni con le quali la Banca di Roma ha acquisito il controllo del Mediocredito Centrale, a sua volta controllante il Banco di Sicilia, e il Monte dei Paschi di Siena ha acquisito il controllo della Banca del Salento non sono state oggetto di esame nel periodo considerato da questa Relazione.

83. MONTE DEI PASCHI DI SIENA-CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRIESTE-BANCA; UNICREDITO ITALIANO-CASSA DI RISPARMIO DI TRENTO E ROVERETO; BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

84. BANCA INTESA-BANCA COMMERCIALE ITALIANA.

zioni sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari, aspetti problematici dal punto di vista della concorrenza sono emersi in relazione alla posizione delle parti in un certo numero di province italiane. La concentrazione ha richiesto anche un'attenta analisi degli effetti concorrenziali sui mercati relativi ad altri servizi finanziari. In particolare, l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere un approfondimento istruttorio in relazione agli effetti della concentrazione in alcuni mercati del risparmio gestito (gestione dei fondi comuni d'investimento e gestione individuale di patrimoni mobiliari) e del factoring, sia con riguardo agli aspetti produttivi di tali servizi che a quelli distributivi. Anche per tali mercati è risultato che la concentrazione era in grado di produrre effetti di particolare rilievo, in relazione alle fasi distributive dei servizi di gestione del risparmio, in un certo numero di province italiane nelle quali vi sarebbe stato un significativo rafforzamento della già cospicua capacità distributiva delle parti. In seguito ai rilievi mossi dalle autorità di concorrenza, le parti hanno assunto impegni strutturali, consistenti nella dismissione di un certo numero di sportelli bancari, atti ad annullare o ridimensionare significativamente gli effetti della concentrazione dove questi erano suscettibili di alterare il corretto gioco concorrenziale. Ciò ha consentito di ritenere la concentrazione compatibile con l'articolo 6 della legge n. 287/90.

Nei primi tre mesi del 2000, l'Autorità ha espresso 12 pareri alla Banca d'Italia in materia di operazioni di concentrazione in relazione agli effetti sulle condizioni di concorrenza nei mercati della raccolta e degli impieghi bancari, ed ha emanato 7 provvedimenti per valutare l'impatto delle concentrazioni sui mercati di propria competenza⁸⁵.

Monte dei Paschi di Siena-Cassa di Risparmio di San Miniato

La Banca d'Italia ha disposto nel febbraio 1999 l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti del Monte dei Paschi di Siena Spa e della Cassa di Risparmio di San Miniato Spa in relazione all'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo congiunto della prima sulla seconda.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che la concentrazione realizzava i principali effetti sui mercati dei depositi bancari di alcune province della regione Toscana e solo marginalmente sul mercato degli impieghi bancari dell'intera regione. In particolare, nel territorio della provincia di Pisa, dove pure la posizione del Monte dei Paschi di Siena è sensibilmente meno rilevante che a Prato e Siena, l'operazione dava luogo a un'importante sovrapposizione delle quote di mercato e conduceva a una modifica