

soddisfacimento dei requisiti, in termini di raccolta premi nel passato/capitale, da parte di ogni singola impresa partecipante alla gara in forma aggregata con più compagnie, avrebbe fatto venire meno, in un’ottica di tutela della concorrenza, la giustificazione stessa dell’ammissione del raggruppamento temporaneo di imprese.

## SERVIZI FINANZIARI E CREDITO

### *Intese*

#### *INAIL - AFFIDAMENTO SERVIZIO DI CASSA*

Nel dicembre 2008, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 81 del Trattato Ce nei confronti delle società Unicredit Spa, Intesa Sanpaolo Spa, Banca Monte dei Paschi di Siena (BPMS) e Banca Nazionale del Lavoro (BNL), accertando un’intesa restrittiva della concorrenza avente ad oggetto il coordinamento delle rispettive modalità di partecipazione a quattro gare bandite da INAIL, negli anni dal 1996 al 2005, per l’affidamento del proprio servizio di cassa. L’istruttoria era stata avviata nel maggio 2007, anche alla luce di una segnalazione inviata da INAIL, dopo che per ben tre gare non era stato possibile aggiudicare il servizio.

Il servizio di cassa è costituito dall’esecuzione di servizi finanziari a favore di enti, sulla base e nel rispetto di condizioni previamente concordate. Normalmente, tale servizio riguarda tutto il complesso di operazioni relative alla gestione finanziaria di un dato ente e finalizzate alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese ed alla custodia di titoli e valori, nonché, più in generale, all’espletamento degli adempimenti finanziari gravanti sul cassiere in forza della regolamentazione del rapporto convenuta con l’ente. Nel caso del servizio di cassa INAIL, oggetto delle gare analizzate nel corso del procedimento istruttorio, esso si componeva delle seguenti attività: gestione del plafond; deposito e amministrazione titoli e valori mobiliari; pagamenti centralizzati; attività delle sedi periferiche.

Dal punto di vista merceologico, l’Autorità ha considerato che il mercato rilevante coincidesse con le gare indette da INAIL per l’affidamento del servizio di cassa generale dello stesso Istituto. Tale mercato è stato ritenuto di dimensione nazionale,

tenuto conto che gli stessi bandi specificavano che il luogo di esecuzione dei lavori era il territorio nazionale e che i requisiti e/o punteggi previsti nei bandi facevano espressamente riferimento al possesso da parte dei partecipanti di una rete di sportelli a livello nazionale.

Nel corso del procedimento, l’Autorità ha accertato che Unicredit, IntesaSan Paolo, BMPS e BNL avevano posto in essere una fattispecie unica e complessa avente, inizialmente, elementi tipici di un accordo (sostanziatosi in un raggruppamento temporaneo di imprese formato nel 1996 in vista della partecipazione alla gara cosiddetta zero) e successivamente condotte collusive qualificabili come pratica concordata. Più specificamente, l’Autorità ha riscontrato che, nell’ambito della gara bandita dall’INAIL nel 1996 per l’affidamento del servizio di cassa per cinque anni, la quattro imprese, attraverso lo strumento - di per sé lecito - del raggruppamento temporaneo d’impresa (RTI) avevano raggiunto un accordo al fine di aggiudicarsi la gara evitando ogni confronto competitivo e, con esso, il rischio di doversi confrontare con soggetti in grado di porre in essere politiche competitive in termini qualitativi e di offerte economiche. In attuazione di tale disegno collusivo, le imprese avevano dato vita ad una aggregazione di soggetti in misura del tutto sovradimensionata e non giustificata da alcuna motivazione economico/tecnica. L’Autorità ha accertato, infatti, che nelle gare esaminate la ripartizione delle attività tra le parti in seno al RTI non risultava giustificata da esigenze di erogazione del servizio né di raggiungimento di una maggior competitività nell’offerta economica rispetto ai terzi né, infine, da ragioni di complementarietà e copertura territoriale. Al contrario, tale figura contrattuale era stata utilizzata strumentalmente dalle imprese per impedire lo svolgimento di gare realmente competitive tra operatori in grado di offrire tecnicamente il servizio con offerte economiche più aggressive a vantaggio dell’ente banditore INAIL. L’Autorità ha, pertanto, ritenuto che tale RTI integrasse gli estremi di un accordo restrittivo finalizzato a ripartire artificiosamente la fornitura e ad evitare ogni confronto concorrenziale nell’aggiudicazione del servizio.

L’Autorità ha altresì accertato che il RTI costituito nel 1996 non si era esaurito nel quadro del primo affidamento, ma era stato mantenuto in essere, con varie fasi di tensione e di accomodamento volte alla ripartizione del servizio al suo interno, ben oltre i cinque anni previsti dalla prima convenzione, e precisamente sino al 1° ottobre 2007, data di stipula della nuova convenzione, e ciò per effetto di proroghe ripetute nel tempo

cause dalla mancata aggiudicazione delle tre gare successivamente bandite da INAIL. Peculiarità della fattispecie collusiva era stata, inoltre, la sua evoluzione nel corso del tempo che aveva visto le quattro banche aderenti al RTI del 1996 negoziare diverse ripartizioni delle quote del servizio con un sistema che era iniziato *i*) con una fase di coordinamento collusivo (l'accordo esplicito alla base del RTI del 1996); *ii*) per passare ad una fase (prima gara) di minaccia volta a segnalare in modo credibile la volontà di cambiare le quote di ripartizione del servizio, legata all'insoddisfazione sulle quote di lavoro *ex post* erogate; *iii*) ad una ulteriore fase di accomodamento collusivo sulla nuova ripartizione delle quote (gara due); *iv*) cui era seguita, infine, una reazione punitiva a nuovi tentativi di cambiamento degli equilibri (gara tre). L'ultima gara (gara 4) era risultata invece aggiudicata ed aveva comportato la cessazione della descritta fattispecie, unica e complessa, per il cambiamento delle condotte delle parti nel mutato contesto della gara stessa; contesto che aveva visto il formarsi di raggruppamenti differenti con la possibilità di partecipazione di nuovi soggetti (Poste) ed il venir meno della condizione di due offerte valide.

L'Autorità ha considerato che tutte le fasi analizzate andavano inquadrata in un contesto collusivo unitario che si era esplicato inizialmente nell'accordo originario relativo alla cosiddetta gara 0, il quale aveva condotto alla costituzione del RTI del 1996, e successivamente nella concertazione delle parti nell'ambito delle gare 1, 2 e 3. Sul piano degli effetti, la concertazione delle politiche di partecipazione alle gare aveva eliminato qualunque occasione di confronto competitivo ed aveva comportato l'impossibilità per l'ente pubblico di aggiudicare le tre successive gare, andate tutte deserte, con conseguente proroga del servizio al medesimo raggruppamento.

Quanto alla posizione assunta dalle diverse imprese nell'attuazione del piano collusivo, l'Autorità ha accertato che Unicredit aveva svolto un ruolo di assoluto rilievo nel determinare la nascita e l'evoluzione del RTI oggetto dell'intesa. Anche in virtù della sua qualità di cassiere unico di INAIL nel corso degli anni '90, esso aveva assunto non soltanto il ruolo di capogruppo, ma anche di banca erogatrice la maggiore quota in assoluto del servizio di cassa per l'ente. La stessa aveva offerto un contributo decisivo ai fini della tenuta dell'intesa.

In considerazione della particolare gravità dell'infrazione e della sua durata, l'Autorità ha ritenuto di irrogare una sanzione pari a 1.500.000 EUR per Unicredit

tenuto conto della funzione di *leader* del gioco collusivo da essa svolto; ed inoltre sanzioni pari a 50 mila EUR, rispettivamente, per Intesa SanPaolo, BNL e BMPS.

#### *ASSEGNI MAV-COMMISSIONI INTERBANCARIE*

Nel settembre 2008 l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti dell’Associazione Bancaria Italiana (ABI) e del consorzio Pattichiari al fine di accertare eventuali violazioni dell’articolo 81 del Trattato Ce nel mercato di taluni servizi di pagamento. Il procedimento ha ad oggetto gli accordi interbancari, predisposti dall’Associazione Bancaria Italiana, per la regolazione a livello interbancario delle commissioni concernenti i servizi di incasso relativi agli assegni bancari e circolari, troncati e non troncati, pagati e impagati e ai MAV comunicazioni di pagato, nonché le condizioni sui giorni di valuta e di disponibilità delle somme per la clientela finale definite su alcuni di tali servizi dal consorzio Pattichiari.

In particolare, le commissioni interbancarie oggetto del procedimento rappresentano corrispettivi versati tra banche nella fase intermedia delle procedure per la fornitura dei vari servizi di pagamento in oggetto, ossia per quella di regolazione interbancaria. Concorrono implicitamente alla definizione dei suddetti corrispettivi anche i giorni di valuta e di messa a disposizione dei fondi a livello interbancario. Tali oneri interbancari costituiscono dei costi intermedi e possono incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela sia direttamente, ovvero in termini di prezzo del servizio, sia indirettamente, ovvero in termini di giorni di valuta e di messa a disposizione dei fondi. Di conseguenza, gli accordi, prevedendo una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche dei corrispettivi interbancari, si configurano come intese che incidono non solo sui servizi prestati a livello interbancario, ma anche sull’erogazione dei servizi di pagamento ai consumatori finali.

L’Autorità ha ritenuto che tali accordi, prevedendo la definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche dei corrispettivi interbancari per la fornitura di tali servizi, configurino delle intese che incidono non solo sui servizi prestati a livello interbancario, ma anche sull’erogazione dei servizi di pagamento ai consumatori finali. La loro fissazione in modo coordinato, infatti, limitando gli spazi di autonomia decisionale delle banche nelle politiche commerciali alla clientela, è suscettibile di comportare una significativa riduzione del grado di concorrenza nel settore, che può condurre a

condizioni economiche più onerose per i consumatori. Conseguentemente, tali accordi, concretandosi nella fissazione collettiva a livello associativo delle condizioni che governano l'offerta dei servizi di incasso in questione, potrebbero configurare intese suscettibili di falsare la concorrenza in violazione dell'articolo 81 del Trattato Ce. Al 31 dicembre 2008 l'istruttoria è in corso.

### ***Concentrazioni***

#### ***INTESA SANPAOLO – CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE***

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, autorizzando, subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo di Cassa di Risparmio di Firenze Spa da parte di Intesa Sanpaolo Spa.

Da un punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che diversi fossero i mercati rilevanti sui quali valutare l'impatto dell'operazione. In particolare, nell'ambito dell'attività bancaria tradizionale, sono stati considerati i mercati della raccolta, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle piccole e medie imprese. Gli effetti dell'operazione sono stati altresì apprezzati nei mercati della distribuzione di servizi del risparmio gestito, nel settore del credito al consumo, e più specificatamente nel mercato del credito diretto, e nel mercato delle carte di credito.

L'Autorità ha circoscritto il mercato della raccolta alla sola raccolta bancaria, escludendo quella postale, stante l'assenza di una piena relazione di sostituibilità tra conto corrente bancario e bancoposta. Da un punto di vista geografico, il mercato è stato ritenuto di dimensione provinciale, in considerazione della bassa mobilità della clientela. Sulla base delle evidenze raccolte, l'istruttoria ha evidenziato che la capacità e la concentrazione territoriale acquisite nelle province di La Spezia, Terni e Pistoia fossero idonei a rafforzare il rischio di costituzione di una posizione dominante di Intesa Sanpaolo nel mercato della raccolta. Intesa Sanpaolo, infatti, per effetto dell'operazione, sarebbe diventato l'impresa dominante nel mercato della raccolta in ciascuna di tali province, con quote di mercato comprese tra il 35% e il 65% e di gran lunga superiori a quelle del secondo operatore. Inoltre, l'operazione avrebbe comportato un significativo aumento dell'indice di concentrazione nei mercati interessati.

Nel settore degli impieghi, l’Autorità ha considerato che l’operazione avrebbe determinato effetti di sovrapposizione di rilievo nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nelle province di La Spezia e Terni e in quello degli impieghi alle piccole e medie imprese nelle province di La Spezia, Terni e Pistoia. In tali mercati, la cui dimensione geografica è risultata anch’essa provinciale, è emerso che l’operazione di concentrazione avrebbe comportato nelle province di cui sopra la costituzione di un’impresa dominante, con quote di mercato comprese tra il 35% e il 55% e con distanze ragguardevoli con il secondo operatore. Ad analoghe conclusioni è pervenuta l’Autorità relativamente al settore del risparmio gestito, dove l’istruttoria ha accertato che l’operazione avrebbe determinato delle criticità concorrenziali nei mercati distributivi dei fondi comuni di investimento e delle gestioni patrimoniali nelle province di Terni, Pistoia e La Spezia. In particolare, l’Autorità ha rilevato come Intesa Sanpaolo sarebbe diventato il primo operatore in ciascuna di queste province con una quota di mercato superiori al 50% e come l’esercizio di potere di mercato nei citati ambiti provinciali per effetto dell’operazione fosse particolarmente concreto, essendo l’impresa acquisita un concorrente di rilievo.

Nell’ambito del procedimento istruttorio, sono stati inoltre analizzati gli effetti dell’operazione nel settore del credito al consumo. L’Autorità ha rilevato che, a seguito della concentrazione, Intesa Sanpaolo avrebbe operato in tali mercati attraverso tre società finanziarie specializzate (Findomestic, Agos e Neos Banca) caratterizzate da elevati livelli di notorietà del marchio e ampia omogeneità nella tipologia di servizi offerti. L’entità risultante dalla concentrazione avrebbe detenuto quote di mercato di rilievo sia nel mercato del credito diretto (a livello regionale) che in quello del credito finalizzato (a livello nazionale). Relativamente al mercato del credito diretto, Intesa Sanpaolo avrebbe infatti detenuto quote di mercato superiori al 35% nei mercati regionali del Veneto, Piemonte e Lombardia. Quanto al credito finalizzato, sebbene Intesa Sanpaolo sarebbe diventato il primo operatore, la sua quota di mercato a livello nazionale non avrebbe superato il 20%. L’Autorità ha pertanto concluso che l’operazione avrebbe comportato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel solo mercato del credito diretto nelle regioni Veneto, Piemonte e Lombardia.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l’Autorità ha dunque accertato che l’operazione avrebbe comportato: *i)* un notevole aumento di concentrazione geografica

della rete distributiva, in termini di sportelli bancari, essenziali per l’attività bancaria tradizionale e per la distribuzione dei prodotti assicurativi e del risparmio gestito; *ii)* un incremento di potere di mercato originato dalla sovrapposizione delle importanti quote detenute nella raccolta, negli impieghi alle piccole e medie imprese, negli impieghi alle famiglie consumatrici, nella distribuzione di prodotti del risparmio gestito e nel credito diretto. L’Autorità ha pertanto ritenuto che l’operazione avrebbe condotto alla costituzione di una posizione dominante nei mercati provinciali della raccolta bancaria, degli impieghi alle piccole e medie imprese e della distribuzione di servizi del risparmio gestito di La Spezia, Terni e Pistoia; nei mercati provinciali degli impieghi alle famiglie consumatrici di La Spezia e Terni; e nei mercati regionali del credito diretto di Veneto, Piemonte e Lombardia.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l’Autorità ha autorizzato la concentrazione subordinatamente al rispetto di talune condizioni. In primo luogo, l’Autorità ha disposto la cessione a soggetti terzi di 29 sportelli posseduti da Intesa San Paolo/CARI Firenze nei mercati geografici concorrenzialmente più sensibili alla concentrazione (cessione di 15 sportelli nella provincia di La Spezia, di 11 sportelli nella provincia di Terni e di 3 sportelli nella provincia di Pistoia), così da attenuare gli effetti restrittivi derivanti dalla rilevanza della capillarità della rete di sportelli come variabile competitiva in tutti i mercati interessati dall’operazione. L’Autorità ha altresì prescritto la dismissione dell’intera partecipazione in Agos da parte di Intesa Sanpaolo, circostanza che avrebbe determinato una riduzione significativa del grado di sovrapposizione nel settore del credito al consumo.

#### *BANCA DEI PASCHI DI SIENA/BANCA ANTONVENETA*

Nel maggio 2008, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ai sensi dell’articolo 6 della legge n. 287/90, autorizzando, subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l’operazione di concentrazione consistente nell’acquisizione del controllo del gruppo Antonveneta da parte di Monte dei Paschi di Siena (MPS).

Da un punto di vista merceologico, l’Autorità ha considerato che diversi fossero i mercati rilevanti sui quali valutare l’impatto dell’operazione. In particolare, nell’ambito dell’attività bancaria tradizionale, sono stati considerati i mercati della raccolta, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle piccole e medie imprese. Gli

effetti dell'operazione sono stati inoltre apprezzati nei mercati della gestione del risparmio attraverso fondi comuni di investimento e nel settore assicurativo, con specifico riferimento ai rami I II e III.

Con riferimento al mercato della raccolta bancaria, avente dimensione provinciale, l'istruttoria ha evidenziato che la capacità e la concentrazione territoriale acquisite in cinque province prevalentemente concentrate in Toscana (Siena, Grosseto, Arezzo, Vercelli, Mantova) avrebbero determinato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante di MPS. MPS, infatti, già operatore storico, per effetto dell'operazione, sarebbe diventato l'impresa dominante in ciascuna di tali province, con quote di mercato comprese tra il 30% e il 60%, di gran lunga superiori a quelle del secondo operatore. Inoltre, l'operazione avrebbe comportato un significativo aumento dell'indice di concentrazione nei mercati interessati, con impatti tra l'altro estesi riguardando le province interessate aree strettamente contigue.

Nel settore degli impieghi, l'Autorità ha considerato che l'operazione avrebbe determinato effetti di sovrapposizione di rilievo nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nelle province di Siena, Grosseto, Biella e Vercelli, in quello degli impieghi alle famiglie produttrici nelle province di Siena, Grosseto, Arezzo, Firenze, Lucca, Biella, Mantova e Perugia. In tali mercati, la cui dimensione geografica è risultata anch'essa provinciale, è emerso che l'operazione di concentrazione avrebbe comportato nelle province di cui sopra la costituzione del primo operatore, con quote di mercato superiori al 30% e con distanze ragguardevoli rispetto al secondo operatore. Ad analoghe conclusioni è pervenuta l'Autorità relativamente al settore del risparmio gestito, dove l'istruttoria ha accertato che l'operazione avrebbe determinato delle criticità concorrenziali nei mercati distributivi di fondi comuni di investimento nelle province di Grosseto, Siena e Mantova. In particolare, l'Autorità ha rilevato che MPS sarebbe divenuto il primo operatore in ciascuna di tali province, con una quota di mercato di notevole rilevanza oscillante tra il 40% e il 70% e che l'esercizio di tale potere di mercato risultava potenziato anche dall'ampliamento della rete in province contigue, ubicate nella stessa regione Toscana dove MPS risultava il primo operatore storico con un forte radicamento.

Con riferimento infine al settore assicurativo, l'istruttoria ha evidenziato che l'operazione avrebbe inciso in maniera significativa sui legami tra soggetti concorrenti, attivi sia nella fase di produzione che della distribuzione. In tale ambito, infatti, MPS

presentava una *partnership* commerciale di natura strutturale di assoluto valore strategico con il gruppo AXA. Contestualmente, lo stesso ancora in essere una *partnership* con il gruppo Unipol, via Quadrifoglio Vita e legami significativi con il medesimo gruppo assicurativo, tramite la partecipazione in Finsoe e il conseguente patto di sindacato con Holmo Spa, da cui discendevano anche legami di natura personali, quali la compresenza delle stesse persone fisiche negli organi sociali di società di gruppi concorrenti sulla filiera produttiva e distributiva. Infine, Antonveneta aveva una *partnership* commerciale di natura strutturale con il gruppo assicurativo Allianz.

Alla luce di tali elementi, l’Autorità ha ritenuto che l’operazione avrebbe potuto creare significativi legami tra soggetti attivi nei rami assicurativi vita tra concorrenti di rilievo, con possibile attenuazione delle dinamiche competitive relativi ai mercati di tale settore assicurativo. Essa avrebbe dato luogo alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante nelle province toscane di Siena, Grosseto e Mantova, dove MPS avrebbe conseguito quote di mercato superiori anche al 40% e con un significativo distacco dal secondo operatore.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l’Autorità ha autorizzato la concentrazione subordinatamente al rispetto di talune condizioni volte a escludere la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in capo a MPS tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. In primo luogo, l’Autorità ha disposto la cessione a soggetti terzi di 110-125 sportelli posseduti dall’entità post fusione nei mercati geografici concorrenzialmente più sensibili alla concentrazione, così da attenuare gli effetti restrittivi derivanti dalla rilevanza dalla capillarità della rete di sportelli come variabile competitiva in tutti i mercati interessati dall’operazione. L’Autorità ha altresì prescritto a MPS: lo scioglimento e non rinnovi della *joint venture* con il gruppo Unipol operante attraverso Quadrifoglio Vita; la cessione dell’intera partecipazione in Finsoe, con conseguente scioglimento del relativo patto parasociale e divieto di rinnovo; divieto di rinnovo, infine, dell’accordo di bancassicurazione, in scadenza a luglio 2009, tra Banca Antonveneta e il gruppo Allianz, operante attraverso le *joint venture* Antoniana Veneta Popolare Vita e Antoniana Veneto Popolare Assicurazioni; infine, di compiere tutto quanto in suo potere per far sì che, a partire dalle successive nomine del consiglio di amministrazione di MPS, non ne facessero parte soggetti contemporaneamente membri del consiglio di amministrazione, del

consiglio di gestione o del consiglio di sorveglianza di banche concorrenti, non facenti parte del gruppo BMPS, e attive nei mercati della raccolta bancaria o dell'esercizio del credito ordinario in Italia. Misura quest'ultima che è già trovato una prima attuazione in una specifica modifica dello Statuto della banca MPS.

### ***Indagini conoscitive***

#### ***LA CORPORATE GOVERNANCE DI BANCHE E ASSICURAZIONI***

Nel dicembre 2008, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva avente ad oggetto i rapporti tra concorrenza e *corporate governance* nel settore finanziario, attraverso la ricostruzione di un quadro aggiornato degli assetti di governo societario di banche, compagnie assicurative e società di gestione del risparmio, quotate e non quotate, attive nei mercati finanziari italiani. Quattro sono le aree di analisi che sono state approfondite nell'indagine:

- i modelli di *governance*, con particolare attenzione alla ripartizione delle funzioni strategiche-gestionali fra gli organi sociali, alle modalità di nomina del *management*, al rapporto tra quest'ultimo e gli azionisti, alle analisi empiriche circa la concreta partecipazione dell'azionariato alla vita sociale;
- i legami tra concorrenti, in particolare quelli azionari, quelli derivanti da patti parasociali ed infine quelli personali, cosiddetti *interlocking directorates*;
- le fondazioni bancarie anche alla luce della loro funzione di ponte da assetti proprietari pubblici ad assetti privatistici, ma che ancora oggi rappresentano, soprattutto nel mondo bancario, una figura di azionista di assoluto rilievo;
- le banche popolari e le banche di credito cooperativo (BCC), in quanto caratterizzate da una specifica normativa che, tra l'altro, deroga al principio generale *one share/one vote*.

Il quadro emerso dall'indagine è estremamente complesso: il grado di concentrazione nell'azionariato delle banche in forma di società per azioni è apparso molto alto anche per le società quotate e circoscritto in capo ad un nucleo di azionisti tendenzialmente stabili, talvolta legati da patti parasociali. A ciò si associa la capacità di tale nucleo di azionisti di incidere su alcuni momenti essenziali della vita sociale, quali la nomina del *management*. In tale contesto, il modello tradizionale o quello duale non

sono emersi come l'uno *first best* rispetto all'altro: essenziale, proprio alla luce degli assetti proprietari emersi, è risultata la chiara ripartizione delle funzioni, quindi degli incentivi, tra azionisti, organi di gestione e organi di supervisione strategica/controllo. Dall'indagine conoscitiva è emerso, inoltre, come l'adozione di modelli di *governance* chiari sia una rilevante priorità in considerazione del fatto che lo scenario mostra un settore finanziario italiano, da un lato, positivo in un'ottica di stabilità, dall'altro, con varie criticità in termini di concorrenza/contendibilità, ossia di legami personali e di legami azionari soprattutto laddove questi investono più soggetti finanziatori/finanziati anche da più banche concorrenti

Con riferimento ai legami personali, l'analisi ha evidenziato come l'80% dei gruppi esaminati (pari al 96% dell'attivo totale del campione oggetto di indagine) presentano nei propri organismi di *governance* soggetti con incarichi in concorrenti. Inoltre, tale condizione non riguarda 1 o 2 esponenti della *governance*, ma può arrivare a coinvolgere anche un numero notevole di individui, fino a 16. Tra l'altro, tale fenomeno è apparso essere una peculiarità italiana: è risultato, infatti, inesistente per le imprese quotate sulla borsa spagnola e su Euronext-Amsterdam; interessa solo il 26,7% delle società quotate su Euronext-Parigi, il 43,8% di quelle su Deutsche Borse e il 47,1% di quelle su London Stock Exchange. Il corrispondente dato per le società italiane quotate su Borsa Italiana si attesta invece, come detto, intorno all'80%. Anche i legami attraverso partecipazioni azionarie hanno mostrato criticità non irrilevanti laddove è emersa la presenza di *competitors* nell'azionariato di varie società del settore finanziario per circa il 42,3% dell'attivo totale del campione considerato.

L'indagine dell'Autorità ha inoltre posto in luce che questo contesto fattuale si inserisce in un quadro regolamentare e di autoregolamentazione peculiare. In particolare, l'autoregolamentazione è venuta in rilievo su un duplice livello: da un lato, l'autoregolamentazione collettiva, promossa in sede associativa; dall'altro, l'autoregolamentazione individuale che si sostanzia *in primis* nelle regole statutarie che ciascuna società, sia essa quotata o non quotata, adotta. Entrambi questi profili sono apparsi scarsamente efficaci nella prospettiva di ricondurre il fenomeno illustrato nell'indagine entro margini accettabili e in modo da incentivare corrette dinamiche competitive. In questa direzione, l'Autorità ha pertanto rilevato l'urgenza di interventi normativi/regolamentari anche di tipo settoriale.

Sulla natura di alcuni azionisti, l'indagine ha rilevato che le fondazioni sono ancora oggi un azionista determinante in molte banche: esse sono, infatti, presenti in 26 banche sulle 83 del campione; talvolta con un ruolo di controllo, almeno di fatto, altre volte con quote del capitale tali da assicurare la maggioranza relativa o comunque una posizione di assoluto rilievo, sebbene di minoranza. A ciò si aggiunge che la loro funzione appare sempre più strategica, sia in termini di partecipazione alle nomine sia nell'adesione a patti, basti vedere l'andamento delle assemblee. Tra l'altro, lo stesso ruolo di azionista è centrale: l'investimento nella banca rappresenta anche il 90% del valore a bilancio della partecipazione di varie fondazioni e non mancano casi dove sono azionista comune in società concorrenti. A sua volta, più fondazioni sono talvolta e simultaneamente azioniste di rilievo in una stessa banca. L'Autorità ha concluso, pertanto, che la loro centralità per la stabilità, soprattutto in una fase come quella attuale, deve necessariamente essere bilanciata da una nuova e trasparente modalità d'azione.

Quanto a specifiche forme giuridiche, le popolari e le BCC hanno mostrato una realtà varia. Le popolari quotate sono apparse sempre più assimilabili a società per azioni, 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 capitario. In quest'ambito, l'Autorità ha sollecitato, quindi, un intervento normativo che innovi, adeguando il regime legale alla realtà attuale di strutture che hanno perso la loro originaria vocazione mutualistica (in particolare, le banche popolari quotate), regime che rischia, quindi, di essere solo strumento per evitare cambiamenti efficienti negli assetti azionari e di governo societario. A questi fini l'Autorità ha auspicato un tempestivo intervento normativo.

Per contro le BCC hanno mostrato effettivamente una realtà radicata territorialmente, connessa con l'attività di erogazione dei finanziamenti ai soci e ispirata a criteri di mutualità. L'operatività concreta delle BCC esaminata nel corso dell'indagine è apparsa, quindi, coerente con la loro specifica regolazione; tuttavia, le BCC pongono un problema, per così dire, "a monte". Tali banche, infatti, sono risultate sempre più legate a livello federativo e associativo sul piano nazionale e regionale in un'ottica di concorrenza inter-bancaria e non intra-BCC. E' stato ritenuto necessario, quindi, che queste banche evolvano in una prospettiva di vera competizione.

Alla luce dei dati esaminati nel corso dell’indagine, deriva, quindi, l’esigenza di un nuovo processo - di regolazione, autoregolazione e di modifiche statutarie – che innovi, ad esempio, sotto il profilo della *i) trasparenza nei processi decisionali, ii) chiarezza nella attribuzione delle funzioni e responsabilità dei vari organi/comitati, iii) eliminazione dei cumuli di ruoli e incarichi tra concorrenti, nonché definizione più puntuale dei requisiti per figure rilevanti come gli amministratori indipendenti, iv) completa informazione sull’assetto dell’azionariato, soprattutto laddove caratterizzato da partecipazioni tra concorrenti (sotto l’attuale limite CONSOB del 2% per le partecipazioni di rilievo), v) chiarezza nella modalità di azione (nei processi di nomina, stesura dei bilanci, scelte di investimento) da parte di azionisti essenziali quali le fondazioni, vi) incentivi allo sviluppo di investitori istituzionali veri come i fondi comuni, vii) modifiche normative per la figura giuridica delle popolari, soprattutto le quotate, con riferimento ai diritti di voto, ai limiti alle partecipazioni, alle clausole di gradimento.*

In una prospettiva *antitrust*, la crisi finanziaria in corso impone un’attenzione ancora maggiore sui temi di *corporate governance* approfonditi dall’Autorità. Infatti, come evidenziato nel testo conclusivo dell’indagine, l’attuale crisi induce, in una realtà come quella italiana, a esaminare ancora più criticamente i rischi impliciti che il fenomeno dei legami azionari e di *interlocking* possono produrre. Da un lato, si tratta di potenziali effetti domino – nella misura in cui l’instabilità di alcuni azionisti può investire le imprese nelle quali è detenuto il capitale, ciò a maggior ragione laddove sono coinvolte più società concorrenti – dall’altro, di profili di controllo e di incentivazione alla *disclosure* al mercato – nella misura in cui fare chiarezza sull’assetto patrimoniale e sui rischi assunti può essere disincentivato proprio dagli interessi “incrociati” e non sempre lineari tra soggetto finanziato e soggetto finanziatore, tra soggetto partecipato e soggetto azionista. Inoltre, se gli interventi statali a sostegno del settore bancario appaiono una misura necessaria nell’immediato, gli spunti dell’indagine sembrano utili per guardare “oltre”, ossia a come superare la crisi di fiducia e di credibilità del sistema: la reputazione, infatti, non può che ripartire da nuovi assetti di *governance*.

### ***Segnalazioni***

#### ***MISURE URGENTI PER AUMENTARE IL POTERE DI ACQUISTO DELLE FAMIGLIE E PER LO SVILUPPO***

Nel maggio 2008, l’Autorità ha trasmesso, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, alcune osservazioni al Parlamento e al Governo in merito all’articolo 3 del decreto legge recante “Misure urgenti per aumentare il potere di acquisto delle famiglie e per lo sviluppo”, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 21 maggio 2008. L’Autorità ha, in particolare, ritenuto fondata l’esigenza di incentivare ed agevolare i processi di rinegoziazione dei mutui a tasso variabile, stipulati anteriormente alla sua data di entrata in vigore, per l’acquisto, la costruzione e la ristrutturazione dell’abitazione principale, migliorando le condizioni dell’offerta in senso favorevole per i consumatori. L’intervento straordinario era infatti diretto a tutelare una specifica tipologia di mutuatari che, in una fase economica particolarmente critica, risultava oggettivamente esposta a situazioni difficilmente sostenibili. Al tempo stesso l’Autorità ha formulato alcune considerazioni in merito alla convenzione che sarebbe stata stipulata, successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, tra banche e intermediari finanziari, sottolineando la necessità di salvaguardare tre requisiti essenziali al fine di generare effetti positivi e non trasformare alcune sue criticità in disincentivi al confronto competitivo.

In primo luogo, l’Autorità ha considerato cruciale che le banche e gli intermediari finanziari aderenti potessero autonomamente adottare condizioni e/o strategie commerciali migliori per la clientela rispetto a quanto previsto dal provvedimento, evitando di rendere omogenee le strategie dal lato dell’offerta, le quali avrebbero disincentivato l’adozione di modalità diverse e competitive a vantaggio dei mutuatari. In quest’ottica, l’Autorità ha suggerito che nel testo della convenzione tale possibilità per le banche venisse esplicitamente indicata.

In secondo luogo, l’Autorità ha sottolineato l’importanza che fossero mantenuti gli stimoli concorrenziali derivanti dalla misura della surrogazione del mutuo - cosiddetta portabilità - al fine si promuovere un effettivo sviluppo competitivo del mercato degli impieghi bancari. In quest’ottica, ha ritenuto di particolare rilievo che venissero garantiti costi nulli per il cliente, in quanto unico strumento idoneo ad eliminare gli

*switching cost* ancora esistenti di ostacolo alla mobilità e quindi alla piena concorrenza tra le banche.

Infine, l'Autorità ha ritenuto essenziale che fosse fornita dalla banca un'adeguata informativa al mutuatario affinché questi potesse valutare ed eventualmente innescare positive spinte competitive ricercando anche soluzioni alternative con la surrogazione del mutuo presso altre banche concorrenti. In quest'ottica, la redazione di fogli informativi sintetici, in grado di fornire stime dei costi e dei vantaggi attesi in base, ad esempio, ad ipotesi alternative sull'andamento dei tassi e sull'allungamento del finanziamento, è apparsa una misura funzionale ad una scelta economicamente razionale ed informata dal lato della domanda.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha auspicato che, al fine di contemperare l'obiettivo di tutela dei mutuatari e quello di non disincentivare il confronto competitivo, i criteri dettati nella convenzione oggetto del provvedimento lasciassero spazio a politiche differenziate da parte delle banche a vantaggio della clientela e non disincentivassero il ricorso a modalità alternative, quali la surrogazione invece della rinegoziazione del mutuo, in un contesto di massima trasparenza e completa informazione della domanda.

***CONVENZIONE PER LA GESTIONE AUTOMATIZZATA DEI PAGAMENTI DEI CORRISPETTIVI DOVUTI ALL'UTENZA PER LE PRATICHE AUTOMOBILISTICHE E DEI SERVIZI CONNESSI***

Nel luglio 2008, l'Autorità ha trasmesso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministro per lo Sviluppo Economico alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in ordine alle problematiche concorrenziali conseguenti all'affidamento diretto *ex lege*, a Poste Italiane Spa, dei servizi di gestione dei pagamenti dei corrispettivi dovuti dall'utenza per le pratiche automobilistiche. In particolare, l'articolo 4, comma 171, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) ha prescritto al Ministero delle infrastrutture e trasporti la stipulazione di una convenzione con Poste Italiane al fine di predisporre idonei sistemi per la gestione dei pagamenti dovuti in relazione a pratiche di motorizzazione, senza oneri per lo Stato. In virtù della Convenzione per la gestione automatizzata dei pagamenti e dei corrispettivi approvata dai Ministri di Infrastrutture e Trasporti ed Economia e Finanze con decreto del 3 maggio 2004, la gestione di tali pagamenti è stata affidata in esclusiva

all'operatore postale che opera facendo ricorso in via prevalente, se non esclusiva, alla propria rete. Gli utenti possono, infatti, effettuare il pagamento dei diritti dovuti attraverso tre canali: a) pagamento presso gli uffici postali; b) pagamento presso i chioschi presenti negli uffici della Motorizzazione civile, forniti e gestiti da Poste Italiane; c) pagamento *on-line*.

Pur apprezzando l'ampliamento degli strumenti di pagamento disponibili all'utenza, l'Autorità ha in primo luogo ribadito che la procedura ad evidenza pubblica costituisce lo strumento principe per perseguire l'interesse pubblico e, al tempo stesso, rispettare le dinamiche di mercato, mentre il ricorso all'affidamento diretto dovrebbe assumere carattere eccezionale. Nel caso di specie, in particolare, Poste Italiane, oltre ad essere affidataria diretta, rivestiva una posizione peculiare in quanto, da un lato, risultava concessionaria del servizio postale universale e, dall'altro, in virtù di detta concessione, era titolare di una rete distributiva capillare non paragonabile a quella di altri operatori e utilizzata per il collocamento di vari prodotti/servizi del settore bancario, finanziario e assicurativo.

Al fine di assicurare l'assenza di effetti distorsivi della concorrenza nel settore dei servizi di pagamento, l'Autorità ha pertanto auspicato lo sviluppo di un reale contesto competitivo attraverso l'ampliamento degli strumenti e delle reti utilizzabili per effettuare i pagamenti connessi alle pratiche automobilistiche, così evitando, da un lato, vantaggi competitivi non replicabili da parte degli altri operatori del settore bancario/finanziario rispetto a Poste Italiane, dall'altro una limitazione dei servizi per l'utenza con commissioni – o parti di esse - non esito del confronto concorrenziale sul mercato ma determinate in base a convenzioni bilaterali.