

# SCAMBIO DI INFORMAZIONI NEL “GRUPPO DEGLI AMICI DELLA BANCA”

*Banca d'Italia e A.G.C.M. a confronto*

*Claudia D'Amore*

SOMMARIO: 1. Banca d'Italia e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: le rispettive competenze; 1.1 L'accordo tra Autorità Garante e Banca d'Italia; 2. Il “Gruppo degli Amici della Banca”; 3. Il parere dell'Autorità Garante; 4. Il provvedimento della Banca d'Italia; 5. Conclusioni.

## **Abstract**

*Il “Gruppo degli Amici della Banca” ha costituito una delle più gravi violazioni della normativa antitrust in tema di accordi orizzontali verificatasi nel settore bancario. L'intesa, messa in atto tramite un continuo e reciproco scambio di informazioni tra le principali banche operanti nel territorio italiano, ha riguardato la maggior parte dei servizi bancari offerti dagli enti creditizi, investendo tutto il territorio nazionale.*

*La decisione di Banca d'Italia in merito all'intesa ha, tuttavia, parzialmente disatteso il parere rilasciato a riguardo dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Sebbene, infatti, gran parte delle violazioni riscontrate dall'Autorità sia stata confermata nel provvedimento finale, soltanto in relazione a due fattispecie considerate di estrema gravità è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese.*

*Ancora una volta si riscontra la diversità delle posizioni assunte da A.G.C.M. e da Banca d'Italia: il parere dell'Autorità, infatti, condanna pesantemente tutte le intese che siano anche solo potenzialmente idonee a restringere la concorrenza, mentre nel provvedimento di Banca d'Italia emerge un atteggiamento più benevolo nei confronti di quelle che, in ultima analisi, sono le imprese che la stessa finisce più volte per tutelare per esigenze di “stabilità del sistema monetario”.*

## **Abstract**

*The “Group of the Bank's Friends” resulted in one of the strongest antitrust law infringement relating to horizontal agreements (cartels) in the bank sector. The agreement involved all the major Italian banks. They had performed it through mutual information exchange relating, mostly, to services provided by the banks themselves.*

*However, the decision of the Bank of Italy concerning the agreement was only partially in line with the one expressed by the Italian Competition Authority. In fact, although the Bank*

*confirmed many grounds of infringements assessed by the Competition Authority, it actually issued administrative sanctions to the banks just for two of them.*

*Once again, Italian institutions face problems with different approaches: the Competition Authority is slightly against every agreement intended to restrict competition, even when it carries no effects; the Bank of Italy is more concerned on the “stability of the monetary system”.*

## ***1. Banca d'Italia e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: le rispettive competenze***

Nell'ordinamento italiano l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza nei confronti delle aziende e degli istituti di credito è delegata alla competente autorità di vigilanza, la Banca d'Italia, secondo quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, della legge n. 287/90 (Norme per la tutela della Concorrenza e del Mercato). I relativi provvedimenti sono adottati sentito il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, pronunciando entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione, può segnalare la sussistenza di ipotesi di violazione degli articoli 2 (intese restrittive della libertà di concorrenza) e 3 (abusi di posizione dominante) della legge stessa. Decorso inutilmente tale termine la Banca d'Italia può adottare il provvedimento di sua competenza (art. 20, comma 3).

La ripartizione di competenze tra Banca d'Italia e Autorità Garante, così come delineata dall'articolo 20, ha dato luogo a facili critiche e a difficoltà interpretative. Le obiezioni sollevate da più parti hanno evidenziato che la commistione di interessi in capo alla Banca d'Italia, quale garante della stabilità del sistema bancario così come della libera concorrenza, può condurre al perseguimento di obiettivi tra loro confliggenti<sup>1</sup>.

Le motivazioni che hanno portato ad affidare a Banca d'Italia l'applicazione delle norme poste a tutela della concorrenza sono state ricondotte all'esigenza di non attribuire un ruolo così delicato ad un'autorità nuova, quale era allora l'Autorità Garante, che non disponeva dell'esperienza e degli strumenti della più competente e prestigiosa autorità di vigilanza. Allo stesso tempo, Banca d'Italia era senza dubbio l'unica autorità che godeva dei vantaggi informativi derivanti dalla particolare conoscenza del sistema bancario e delle imprese che vi operano<sup>2</sup>.

Tale divergenza di obiettivi e di interessi, spesso sottolineata da attenta dottrina, ha portato all'adozione da parte di Banca d'Italia di provvedimenti a volte in contrasto con i pareri rilasciati dall'Autorità Antitrust<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> "Le autorità di vigilanza hanno mostrato, storicamente, di essere più orientate ad assicurare i benefici della regolamentazione prudenziale che a garantire i più diffusi, ma meno "palpabili" benefici dovuti alla disciplina concorrenziale"; v. Ghezzi, in Ghezzi-Notari (1993), p. 170 e Ghezzi-Magnani (1999), *Banche e concorrenza*, p. 208.

<sup>2</sup> V. Ghezzi-Magnani, *op. cit.*, i quali rilevano come Banca d'Italia sia in grado di conoscere in tempo reale l'andamento della raccolta e degli impieghi, le operazioni e le dimensioni della rete, la struttura del controllo, gli incroci azionari, ecc. Gli autori evidenziano, tuttavia, che non sempre le informazioni raccolte a fini di vigilanza sono rilevanti o possono essere utilizzate nel corso di procedimenti antitrust.

<sup>3</sup> V. *Banco di Sardegna/Banca Popolare di Sassari*, in *Boll.* n. 6/1993, in cui Banca d'Italia ha autorizzato un'operazione di concentrazione a determinate condizioni, mentre l'Autorità Garante ha espresso un parere contrario; v. Ghezzi-Marchetti, *L'Autorità Garante della Concorrenza e le autorità di vigilanza settoriali: i principi e le procedure di applicazione della legge n. 287/90 nei settori speciali*, in *Concorrenza e Mercato* 2/1994, p. 163 ss. V. il provvedimento dell'Autorità Garante *Banca di Roma/Banca Mediterranea*, in *Boll.* 28-29/1994, in cui l'Autorità ha

Un ulteriore motivo di rilievi critici all'articolo 20 della legge n. 287/90 ha riguardato l'incerta ripartizione di competenze delineata tra le due autorità. Infatti, il d.lgs. n. 481/1992, di riforma della legge bancaria, ha sostituito l'espressione "aziende ed istituti di credito" con quella di "enti creditizi". Questi ultimi, oltre ad operare nei settori specificamente bancari di raccolta di risparmio presso il pubblico e di erogazione del credito, svolgono anche servizi in altri settori finanziari. In conseguenza di ciò, la ripartizione di competenze prevista dall'articolo 20, basata su un criterio meramente soggettivo, non viene più a coincidere con una ripartizione settoriale, delineata a seconda dell'attività svolta dall'ente. Emerge infatti chiaramente dalla lettura della legge del 1990 che il legislatore ha voluto affidare al controllo della Banca d'Italia esclusivamente quelle operazioni relative al settore bancario, disciplinando espressamente le ipotesi riferite al settore finanziario (v. artt. 5 e 16, 2° comma)<sup>4</sup>.

Inoltre, la più ampia vigilanza settoriale da parte di Banca d'Italia, che si estende oltre i soggetti che operano esclusivamente nel settore bancario, ha causato una mancata coincidenza tra ambito di vigilanza settoriale ed area di controllo ai fini antitrust. In base all'articolo 20, 7° comma, allorché l'intesa, l'abuso di posizione dominante o la concentrazione riguardano imprese operanti in settori sottoposti alla vigilanza di più autorità, ciascuna di esse può adottare i provvedimenti di propria competenza. Ciò significa che, relativamente ad un'operazione che riguardi le medesime imprese e che interessi, ai fini antitrust, sia il settore bancario che finanziario (non strettamente bancario) potranno aversi due differenti provvedimenti rispettivamente della Banca d'Italia e dell'Autorità Garante, nonché un parere di quest'ultima.

Tuttavia, recentemente la Banca d'Italia ha ritenuto che la nozione di "aziende e istituti di credito", così come prevista dall'articolo 20, 2° comma, debba considerarsi comprensiva di tutte le

---

ritenuto che l'operazione di concentrazione notificata potesse determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato rilevante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza e ha suggerito, pertanto, alla Banca d'Italia, l'apertura dell'istruttoria; al parere non ha fatto seguito, tuttavia, il provvedimento di avvio da parte di Banca d'Italia; v. Ghezzi, *L'applicazione della disciplina antitrust nei settori bancario, assicurativo e dell'informazione nel 1994*, in *Concorrenza e Mercato* 3/1995, p. 141 ss. Cfr. anche ABI, in *Boll.* 32-33/1994, in cui l'Autorità Garante, nel proprio provvedimento, ha definito ogni servizio e prodotto oggetto dell'intesa come un mercato distinto, mentre la Banca d'Italia ha individuato un unico mercato del prodotto composito; v. Ghezzi-Magnani, *op. cit.*, p. 212. V., più recenti, *Gruppo Banco di Sardegna/Casse Comunali di Credito Agrario*, in *Boll.* n. 6/1998; *Pagobancomat*, in *Boll.* 42/1998, in cui l'ambito merceologico rilevante è stato individuato dalla Banca d'Italia in quello delle carte di debito e delle carte di credito, mentre l'Autorità Garante ha distinto i due mercati; e *A.B.I. Commissioni su operazioni di cambio* in *Boll.* 46/1999, in cui l'Autorità ha suggerito l'irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) a seguito di una raccomandazione della stessa alle proprie associate riguardante l'adozione di due commissioni per le operazioni di cambio di banconote delle valute dei paesi appartenenti all'area dell'Euro (valute "in"). Banca d'Italia ha invece ritenuto che, a seguito del comportamento di ABI diretto ad attenuare le conseguenze dell'infrazione, non fosse necessaria l'irrogazione della sanzione, sebbene, come sottolineato dall'Autorità, essa non avesse rimosso gli effetti della raccomandazione.

v. Magnani-Siri, *La tutela della concorrenza nei settori speciali nel 1998*, in *Concorrenza e Mercato* 7/1999, p. 122 ss.

<sup>4</sup> Ghezzi-Marchetti (1993), p. 219.

attività da questi svolte direttamente o indirettamente, e conseguentemente ha più volte emanato provvedimenti relativi anche a mercati diversi da quelli riservati strettamente alle banche<sup>5</sup>.

Difficoltà interpretative sono state ancora riscontrate relativamente alla formulazione dell'articolo 20, 5° comma. In base a tale norma l'autorità di vigilanza può altresì utilizzare, per un tempo limitato, intese in deroga al divieto dell'articolo 2, per esigenze di stabilità del sistema monetario, tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 4, 1° comma. Detta autorizzazione è adottata d'intesa con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che valuta se l'operazione comporti o meno l'eliminazione della concorrenza.

Ciò che più ha reso ardua l'interpretazione della norma da parte della dottrina è stata l'infelice espressione "stabilità del sistema monetario", che, secondo alcuni, potrebbe intendersi come "stabilità di quel sottoinsieme del sistema bancario le cui passività hanno natura monetaria"<sup>6</sup>; mentre, secondo altri, andrebbe identificata nel "sistema dei pagamenti, quale componente domestica del sistema monetario nel suo complesso"<sup>7</sup>. Autorevole dottrina<sup>8</sup> ha sottolineato che la norma risulta sostanzialmente pleonastica, essendo già presente nell'ordinamento comunitario lo strumento dell'esenzione di cui al terzo paragrafo dell'art. 81 del Trattato CEE, posto a tutela della stabilità e della sicurezza dei sistemi di pagamenti.

### *1.1 L'accordo tra Autorità Garante e Banca d'Italia*

Il 25 marzo 1996 è stato pubblicato dall'AGCM e dalla Banca d'Italia l'accordo in merito alle procedure applicative contenute nell'art. 20 della legge n. 287/90<sup>9</sup>.

Sebbene non abbia risolto tutti i problemi riscontrati nella ripartizione di competenze tra le due autorità, l'accordo offre una parziale soluzione ad alcune difficoltà procedurali emerse nel corso degli anni.

---

<sup>5</sup> V. ad esempio, il caso *Credito Italiano Unicredito*, in *Boll.* n. 1/1999, in cui sono stati emessi due provvedimenti da parte di entrambe le autorità relativi ai medesimi mercati del risparmio gestito, del *leasing*, del *factoring*, della negoziazione dei valori mobiliari e della finanza aziendale. V. anche *Istituto Bancario San Paolo di Torino/Istituto Mobiliare Italiano*, in *Boll.* n. 32-33/1998.

<sup>6</sup> Ghezzi-Magnani, *op. cit.*, p. 227, "la speciale esenzione prevista dal quinto comma si riferirebbe agli accordi volti a ridurre il rischio di instabilità delle aziende di credito, gli unici soggetti abilitati alla raccolta di passività monetarie, che non potrebbero essere esentati sulla esclusiva base dei criteri di miglioramento dell'offerta o di progresso tecnologico previsti dall'art. 4. Il quinto comma troverebbe pertanto fondamento nel pubblico interesse, inteso nel senso di favorire il non facile connubio tra stabilità ed efficienza del sistema creditizio e degli operatori bancari".

<sup>7</sup> Bruzzone-Macchiati-Sabbatini (1993).

<sup>8</sup> Ghezzi-Magnani, *op. cit.*, p. 227.

<sup>9</sup> Accordo tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la Banca d'Italia in merito alle procedure applicative dell'art. 20 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in *Boll.* 10/1996.

Sono previste due diverse modalità procedurali ai fini dell'emanazione del parere dell'Autorità, a seconda che le operazioni comunicate determinino una quota di mercato rilevante, detenuta congiuntamente dalle imprese interessate, inferiore o superiore alla soglia minima di rilevanza di cui al paragrafo 3 e fissata nel 15% del mercato di riferimento (paragrafo 4). Nel primo caso l'Autorità redige, entro trenta giorni, un parere in forma sintetica sulla base delle informazioni trasmesse da Banca d'Italia (comunicazioni delle parti, contenenti la descrizione dell'operazione; informazioni su ulteriori società controllate anche congiuntamente; informazioni contenute nell'albo dei gruppi bancari; quote congiuntamente detenute dalle parti nei mercati rilevanti) e lo invia all'autorità di vigilanza.

Nel caso di concentrazioni superiori alla soglia minima di rilevanza la Banca d'Italia trasmette all'Autorità, nel più breve tempo possibile, informazioni dettagliate riguardanti gli indici strutturali di concentrazione, l'articolazione della rete territoriale e le quote di mercato definite sugli sportelli, la posizione di mercato e le quote dei principali concorrenti presenti nei mercati interessati, l'evoluzione delle quote di mercato delle parti e dei competitori negli ultimi due esercizi e ogni altra documentazione ricevuta dalle parti (paragrafo 5 A) e B)). Qualora la Banca d'Italia non ravvisi elementi per avviare l'istruttoria, sollecita il parere dell'Autorità, che lo redige in forma sintetica ovvero articolata nel caso in cui ritenga che, dalla valutazione dell'operazione, emergano elementi sufficienti per aprire l'istruttoria. La Banca d'Italia, ove riscontri elementi per l'avvio dell'istruttoria, emette il relativo provvedimento (paragrafo 4 A)) e trasmette all'Autorità tutte le ulteriori informazioni raccolte e contenute nel fascicolo concernente il caso<sup>10</sup>; con l'ultimo invio delle informazioni acquisite, immediatamente successivo al termine della fase di acquisizione delle informazioni, richiede il parere dell'Autorità, che lo redige entro trenta giorni con una formulazione articolata, inviandolo alla Banca d'Italia (paragrafo 4 B)).

Tali procedure, previste per le operazioni di concentrazione, sono seguite, in quanto applicabili, anche per le fattispecie di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge n. 287/90.

Nell'accordo vengono anche definiti i mercati bancari della raccolta<sup>11</sup> e degli impieghi<sup>12</sup> (paragrafo 3).

---

<sup>10</sup> Si tratta di ulteriori elaborazioni della Banca d'Italia ed eventuali aggiornate informazioni relative al caso in esame; ingressi e uscite di sportelli dalle aree interessate dalla concentrazione negli ultimi due esercizi; informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, quali i verbali delle audizioni e le memorie presentate e ogni ulteriore documentazione posta a fondamento del provvedimento (paragrafo 5 c)).

<sup>11</sup> "Il mercato della raccolta comprende i depositi-moneta e i depositi-tempo, e quindi anche i certificati di deposito. Dal punto di vista geografico, l'applicazione del criterio di prevalenza degli scambi consente di individuare nella provincia l'ambito territoriale più ristretto entro il quale valutare gli effetti dell'operazione".

<sup>12</sup> "Il mercato degli impieghi, comprensivo del credito a breve e a medio-lungo termine, risulta rilevante dal punto di vista territoriale a livello regionale".

Un'importante novità introdotta dall'accordo consiste nella pubblicazione, sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, anche delle decisioni di non avvio di istruttoria da parte della Banca d'Italia, congiuntamente con il parere dell'Autorità<sup>13</sup>. Nei casi di apertura dell'istruttoria sono pubblicati il provvedimento di avvio e quello finale di Banca d'Italia, nonché il parere rilasciato dall'Autorità.

Infine, nell'accordo rimane sospesa la questione delle c.d. operazioni miste, vale a dire di quelle operazioni che coinvolgono soggetti sottoposti alla competenza di più autorità ovvero soggetti che operano in mercati sui quali vigilano più autorità. Il paragrafo 1 recita, infatti: "Per la valutazione delle operazioni miste, sia dal punto di vista dei soggetti che dei mercati, l'Autorità e la Banca d'Italia concordano sulla necessità di avviare un approfondito studio al fine di pervenire all'individuazione dell'organo deliberante [...]". Tuttavia, come precedentemente evidenziato, più volte le due autorità si sono trovate a pubblicare due diversi provvedimenti relativi ai medesimi mercati<sup>14</sup>.

## **2. Il "Gruppo degli Amici della Banca"**

Durante alcuni accertamenti ispettivi ai fini di vigilanza bancaria condotti da Banca d'Italia a partire dal 16 novembre 1998 sono stati rinvenuti, nelle sedi della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde e nel corso di ulteriori ispezioni successive all'apertura dell'istruttoria, documenti relativi ad alcune riunioni di rappresentanti di tredici delle principali banche italiane, componenti il c.d. "Gruppo degli Amici della Banca"<sup>15</sup>.

Da tale documentazione risulta che i dirigenti e i funzionari delle banche, normalmente rappresentanti dei vertici aziendali o comunque addetti a funzioni commerciali, si incontravano con

---

<sup>13</sup> In precedenza, Banca d'Italia era solita non pubblicare le decisioni di non avvio d'istruttoria. Ciò non consentiva una lettura del parere dell'Autorità insieme con la decisione di Banca d'Italia, in modo tale che, in caso l'autorità di vigilanza si fosse discostata dal parere dell'Autorità Garante, non era possibile individuare le ragioni per le quali ciò era avvenuto.

<sup>14</sup> V., *supra*, nota 5.

<sup>15</sup> Le tredici banche componenti il gruppo sono:

- il Banco Ambrosiano Veneto (BAV), la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde (CARIPLO), la Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza (CARIPARMA) e la Banca Commerciale Italiana (COMIT) - ora inclusi nel gruppo bancario Intesa;
- la Banca di Roma, capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- la Banca Monte dei Paschi di Siena, capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- la Banca Nazionale del Lavoro (BNL), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- la Banca Popolare di Milano (BPM), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- la Banca Popolare di Novara (BPN), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- il Credito Italiano (prima UniCredito Italiano), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- la Deutsche Bank (DB), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario;
- l'Istituto Bancario San Paolo di Torino – Istituto Mobiliare Italiano (SAN PAOLO-IMI), capogruppo dell'omonimo gruppo bancario.

cadenza quasi mensile nel periodo compreso tra l'inizio del 1988 e il mese di marzo 1999 (i documenti si riferiscono a riunioni e resoconti relativi al periodo marzo 1997 – gennaio 1999). Inizialmente gli incontri avvenivano tra esponenti di un numero ridotto di banche (il Banco Ambrosiano Veneto, la Banca Popolare di Milano e la Banca Commerciale Italiana); successivamente aderirono all'iniziativa i rappresentanti delle altre.

Banca d'Italia, cui non era stata comunicata l'esistenza del Gruppo, ha constatato che, nelle lettere di convocazione delle riunioni, mancavano espliciti riferimenti agli argomenti da trattare, sebbene alcune banche predisponessero, al termine delle sedute, resoconti relativi ai temi discussi.

Nel corso delle riunioni, che si svolgevano ciclicamente nelle diverse sedi delle imprese, venivano scambiate informazioni commerciali riferite al periodo di uno o due mesi precedenti la riunione, concordati comportamenti comuni relativamente ai prezzi ed alle altre condizioni di fornitura dei servizi e discusse strategie commerciali riguardo all'attività di ciascun partecipante.

Il dettagliato e sistematico scambio di informazioni, che avveniva tramite la predisposizione di apposite tabelle contenenti i dati commerciali di ciascuna banca, nonché spazi vuoti da riempire con le informazioni relative agli altri componenti del Gruppo, riguardava, in particolare:

- i volumi e le dinamiche dei principali dati aggregati patrimoniali:
  - raccolta diretta in lire e in divisa (distinta fra conto corrente, certificati di deposito, obbligazioni);
  - raccolta indiretta (suddivisa tra titoli a reddito fisso e depositi di terzi);
  - risparmio gestito (suddiviso in fondi comuni di investimento, gestioni di patrimoni mobiliari, gestioni patrimoniali in fondi e polizze di assicurazioni vita);
  - impieghi (suddivisi in lire e divisa e mutui).
- i prezzi:
  - tassi attivi (*prime rate*, *top rate*, *over top*, praticati alla data della riunione, tasso su impieghi in lire a breve termine);
  - tassi passivi (tasso globale della raccolta, tasso della raccolta a vista, tasso minimo, tasso sulle operazioni di raccolta con il personale).

Con riferimento alla collaborazione e all'assunzione di comportamenti commerciali comuni, dalla documentazione rinvenuta risulta che le banche discutevano di molteplici argomenti relativi a commissioni di intervento valutario; modalità di conteggio degli interessi; commissioni di gestione sui fondi comuni di investimento; condizioni relative alla rinegoziazione dei mutui; giorni valuta su operazioni s.b.f.; livello delle tariffe alla clientela a fronte della riduzione dell'I.v.a.; commissioni "pagobancomat"; aumento delle tariffe postali e tassazione delle rendite finanziarie.



Sono stati pertanto riscontrati tutti i presupposti per la configurabilità di un'intesa tra le tredici banche, finalizzata all'assunzione di comportamenti commerciali comuni e facilitata da un continuo e dettagliato scambio di informazioni.

### **3. Il parere dell'Autorità Garante**

L'Autorità Garante, dopo aver ricevuto tutte le informazioni raccolte da Banca d'Italia nel corso dell'istruttoria, ha rilasciato il proprio parere<sup>16</sup>, pubblicato contestualmente al provvedimento dell'autorità di vigilanza.

Nel parere l'Autorità pone in rilievo che il continuo scambio di informazioni tra le banche verteva su "volumi e condizioni di offerta di tutti i principali servizi bancari sia con riferimento a dati attuali sia con riferimento a dati prospettici, ossia relativi alle future strategie commerciali delle 13 banche". Si trattava dunque di informazioni dettagliate, contenenti dati disaggregati e strategie di *marketing* relativi all'attività di ciascuna impresa.

L'Autorità ha quindi ritenuto, anche sulla base di ormai pacifiche interpretazioni della Commissione Europea<sup>17</sup>, che lo scambio di informazioni costituisca un'autonoma fattispecie di intesa lesiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto "susceptibile di dar luogo a forme di coordinamento e di collaborazione con riferimento a specifici aspetti inerenti all'esercizio dell'attività bancaria"<sup>18</sup>. Le informazioni scambiate, oltre ad essere attuali ed accompagnate da analisi, raccomandazioni e commenti, devono considerarsi *sensibili*, vale a dire inerenti a quei dati variabili, quali prezzi, costi e clienti, che influiscono considerevolmente sull'attività commerciale di un'impresa. Tale intesa, si legge nel parere dell'Autorità, rappresenta

---

<sup>16</sup> Provvedimento n. 7929 (I402), in *Boll.* n. 1-2/2000.

<sup>17</sup> V. decisione della Commissione del 17 febbraio 1992, caso IV/31.370 e 31.446, *Trattori agricoli*, in G.U.C.E. L 068 del 13/03/1992, p. 19-33, in cui era stato notificato un accordo avente ad oggetto lo scambio di informazioni che consentivano di determinare il volume delle vendite al dettaglio e delle quote di mercato di otto costruttori e importatori di trattori agricoli sul mercato britannico. L'accordo era gestito dall'AEA – Agricultural Engineers Association Ltd – con l'aiuto di un'agenzia di servizi informatici. La Commissione Europea ha ritenuto che l'accordo fosse in contrasto con l'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CEE, in quanto dava luogo ad uno scambio di informazioni che consentivano di identificare le vendite dei singoli concorrenti, di informazioni sulle vendite dei loro distributori e sulle importazioni dei loro prodotti, impedendo la concorrenza in un mercato ad alta concentrazione ed innalzando le barriere all'ingresso delle imprese non facenti parte all'accordo.

V. anche decisione della Commissione del 13 luglio 1994, caso IV/C/33.833, *Cartoncino*, in G.U.C.E. L 243 del 19/09/1994, p. 1-78, in cui la Commissione ha condannato uno scambio di informazioni commerciali a sostegno di un accordo e di una pratica concordata tra una serie di produttori di cartoncino, relativi ad aumenti periodici di prezzi, al mantenimento delle quote di mercato e al controllo dell'offerta del prodotto nella Comunità ed in contrasto con l'articolo 85 del Trattato CEE. Lo scambio di informazioni commerciali in materia di consegne, prezzi, tempi di arresto degli impianti, portafogli ordini inevasi e tasso di utilizzazione dei macchinari è stato considerato come un'autonoma fattispecie di intesa lesiva della concorrenza e, pertanto, rilevante ai fini della valutazione della gravità dell'infrazione e dell'entità della sanzione.

<sup>18</sup> Si legge inoltre che "una tale attività rende infatti possibile alle imprese di concertare i comportamenti e le strategie aziendali, alterando le corrette dinamiche competitive e modificandone significativamente gli esiti".

una fattispecie con le caratteristiche di massima restrittività della concorrenza, ancor più grave se inserita in un accordo finalizzato all'assunzione di comportamenti commerciali comuni.

Nel corso delle riunioni, infatti, le banche, oltre ad attuare un sistematico e dettagliato scambio di informazioni relative all'attività di ciascuna impresa, comunicavano agli altri partecipanti le proprie strategie di *marketing*, al fine di accordarsi sull'assunzione di comportamenti commerciali comuni. I temi discussi concernevano la quasi totalità dei servizi bancari offerti dagli enti.

Nel parere l'Autorità riporta alcuni passi dei verbali rinvenuti nel corso dell'istruttoria in cui viene stabilito dalle banche, tra le altre decisioni, "*l'orientamento nel mantenere invariate le tariffe sulla clientela a seguito dell'eliminazione dell'I.v.a.*". L'esenzione dell'I.v.a.<sup>19</sup> ha infatti comportato una diminuzione dei costi sopportati dalle banche per alcuni servizi interbancari, ma dalla lettura dei verbali si evince che le imprese erano concordi nel non trasferire ai clienti i benefici derivanti da tale eliminazione.

In secondo luogo, con riferimento alle commissioni di intervento valutario, è risultato che le banche avevano valutato l'opportunità di mantenere invariata al medesimo livello la commissione sui bonifici transfrontalieri in valute "in", anche se, con l'ingresso imminente nell'Unione Europea, sarebbe venuto meno il rischio di cambio tra tali valute.

L'Autorità richiama, inoltre, numerosi altri passaggi dei verbali raccolti, dai quali è desumibile una volontà comune di coordinare comportamenti commerciali, in particolare in merito agli impieghi<sup>20</sup>, alle tariffe postali<sup>21</sup>, al servizio Pagobancomat<sup>22</sup>, ai servizi di gestione del risparmio<sup>23</sup>, alla tassazione di rendite finanziarie<sup>24</sup>, alle modalità di conteggio degli interessi<sup>25</sup> e ai ricavi da impieghi a breve<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> Art. 4 della legge 18 febbraio 1997, n. 28.

<sup>20</sup> "A salvaguardia dell'andamento dei ricavi medi, la maggioranza è per non scendere sotto il 7,125/7,25 sul portafoglio".

<sup>21</sup> Viene valutata la "possibilità di trasferire alla clientela, in tutto o in parte, i costi relativi agli aumenti delle tariffe postali".

<sup>22</sup> Si conferma la "determinazione a non scendere sotto livelli di commissioni che non consentono il recupero dei costi".

<sup>23</sup> Si parla di "atteggiamento scorretto, per lo più ascrivibile a piccole banche, relativo ad agevolazioni concesse sulle commissioni di ingresso sui fondi" e di "esigenza, per i fondi, di rivedere le commissioni di gestione, aumentando quelle sugli azionari a beneficio dei fondi monetari ed obbligazionari".

<sup>24</sup> Si stabilisce di "recuperare almeno parte dei costi per l'adattamento delle procedure, mediante l'introduzione di una commissione una tantum" e di "ricorrere all'aumento della commissione flat applicata sul fissato bollato, non ritenendo sostenibile dal punto di vista normativo il recupero a fronte di rilascio di estratto conto, in quanto atto dovuto".

<sup>25</sup> Le banche concordano che "a fronte della richiesta da parte della clientela di conteggio degli interessi con la formula dell'anno civile, [...] di mantenere invariata l'impostazione su 365 giorni almeno per i depositi e gli impieghi a breve termine".

<sup>26</sup> "Si richiama l'opportunità di non scendere sotto tassi chiaramente non economici per operazioni di denaro caldo e sul portafoglio".

Infine, con riferimento ai tassi attivi minimi, le banche si dimostrarono concordi nel mantenere invariato il *prime rate*, ossia il tasso di interesse praticato dalle banche alla migliore clientela, anche nell'ipotesi di un'ulteriore riduzione del TUS (tasso ufficiale di sconto)<sup>27</sup>.

Con riferimento agli effetti delle decisioni concordate, nel corso dell'istruttoria è stata riscontrata l'esistenza di una convergenza dei livelli di commissioni praticate alla clientela per i bonifici transfrontalieri in valute "in", non giustificata dai costi sostenuti da ciascuna banca; è stato inoltre dimostrato che le imprese non avevano trasferito ai clienti i benefici derivanti dalla riduzione dell'I.v.a., mantenendo invariate le tariffe praticate. Queste due decisioni sembrano essere le uniche ad avere esplicitato importanti e concreti effetti sui mercati interessati.

Nel parere, tuttavia, l'Autorità sottolinea che all'intenzione delle imprese di mantenere invariato il *prime rate*, anche nel caso di una riduzione del TUS, avrebbero fatto seguito, nel periodo compreso tra la fine di novembre 1997 e la fine di ottobre 1998, una pronta variazione del *prime rate* al ribasso del TUS, e nel periodo compreso tra la fine di ottobre 1998 e la fine di aprile 1999 una mancata reazione dello stesso alle variazioni del TUS. In ogni caso l'Autorità ha evidenziato che "Banca d'Italia ha tutti gli elementi per verificare se e in che misura l'accordo tra le Banche Amiche ha prodotto effetti a riguardo".

L'Autorità ha ritenuto che l'intesa tra le tredici banche avente ad oggetto l'assunzione di comportamenti commerciali comuni relativi ad una molteplicità di servizi bancari e finanziari (raccolta bancaria diretta in lire e in divisa; raccolta indiretta; risparmio gestito; impieghi; servizio Pagobancomat; bonifici transfrontalieri in valute appartenenti agli Stati dell'Unione Europea partecipanti all'Euro), realizzata mediante un continuo scambio di informazioni nel corso di periodiche riunioni tenute dalle stesse, integrasse gli estremi di una fattispecie vietata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. L'intesa, a prescindere dal suo inquadramento come accordo o pratica concordata, ha inciso, in particolare, sul prezzo dei servizi offerti dagli operatori, integrando "una delle più gravi forme di violazione della normativa antitrust". La consistenza delle restrizioni della concorrenza derivanti dall'intesa è risultata ulteriormente aggravata dalle importanti quote di mercato<sup>28</sup> detenute dalle tredici banche, costituenti i primi dieci gruppi bancari italiani, pari a circa il 55% dei depositi e a quasi il 60% degli impieghi a livello nazionale.

Con riferimento alla gravità delle infrazioni riscontrate, l'Autorità ha considerato che, costituendo l'intesa sui prezzi una delle restrizioni più gravi della concorrenza, in quanto incidente

---

<sup>27</sup> Viene infatti stabilito di "fare barriera su questi livelli di tasso, considerando l'eventualità di mantenere invariato il *Prime Rate* anche nel caso di un'ulteriore riduzione del TUS".

<sup>28</sup> L'Autorità ritiene che, nel caso in esame, "non risulta necessario approfondire la definizione merceologica e geografica dei mercati rilevanti relativi ai citati servizi data la possibilità di una puntuale definizione degli stessi e la rilevante posizione delle parti sull'intero territorio nazionale nell'erogazione dei servizi oggetto dell'intesa".

sull'elemento fondamentale sul quale le imprese operano in reciproca concorrenza, e verificandosi un continuo e dettagliato scambio di informazioni sensibili su dati disaggregati, tale da aggravare ulteriormente la restrittività dell'intesa, questa dovesse considerarsi di estrema gravità, così da implicare l'irrogazione di sanzioni su ognuno dei numerosi servizi interessati, “anche prescindendo dalla puntuale e dettagliata verifica degli effetti delle violazioni”.

Di conseguenza, sebbene siano stati riscontrati effetti soltanto relativamente ad alcune delle violazioni commesse, in particolare riguardo ai bonifici transfrontalieri in valute “in” e ai servizi interessati dall'estensione del regime di esenzione dell'I.v.a., l'Autorità ha ritenuto necessaria l'irrogazione di una sanzione con riferimento a tutti i servizi oggetto dell'intesa, indipendentemente dal verificarsi degli effetti sui mercati interessati.

Tale impostazione è stata avallata da importanti sentenze della Corte di Giustizia<sup>29</sup>, nonché del T.A.R. del Lazio a seguito di alcuni ricorsi presentati contro provvedimenti dell'Autorità Garante. In particolare, con riferimento a questi ultimi, nella recente sentenza relativa all'importante caso *TIM-Omnitel*<sup>30</sup>, il Tribunale ha ritenuto che l'accordo con il quale le ricorrenti Tim ed Omnitel avevano stabilito per il 1999 nuove condizioni di offerta al pubblico per le comunicazioni fisso/mobile integrasse gli estremi di un'intesa vietata ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, sebbene le parti avessero contestato l'assenza di effetti concreti, anche a seguito dell'intervento dell'Autorità a Garanzie delle Telecomunicazioni (AGCom). Il Tribunale ha sottolineato infatti che, secondo l'indirizzo giurisprudenziale meditato e consolidato della Sezione<sup>31</sup>, l'art. 2, comma 2 della legge n. 287 vieta sia le intese che abbiano per effetto la restrizione della concorrenza, sia quelle che abbiano ad oggetto la medesima finalità, a prescindere dalla effettiva realizzazione di un risultato lesivo della concorrenza. Il Tribunale ha aggiunto che “la stessa AGCom, nel suo parere del 22 settembre 1999, a proposito dell'infrazione in esame, si limita ad una segnalazione della suddetta circostanza, non per escluderne il connotato antigiusuridico, ma ai limitati fini della determinazione della sanzione”.

---

<sup>29</sup> Corte di Giustizia dell'8 luglio 1999, C-49/92 P, *Commissione/Anic*, in cui si legge che, secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, del Trattato CE, è superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti di un accordo, di una decisione di associazione di imprese o di una pratica concordata ove risulti che essi hanno per oggetto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza. Cfr. anche sentenza 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig/Commissione*; 11 gennaio 1990, C-277/87, *Sandoz prodotti farmaceutici/Commissione*; 17 luglio 1997, C-219/95, *Ferriere Nord/Commissione*; 8 luglio 1999, C-235/92 P, *Montecatini/Commissione*.

<sup>30</sup> T.A.R. Lazio, 1a sezione, sentenza n. 4504/2000.

<sup>31</sup> Sent. n. 1576 del 1996; n. 873 del 1999; n. 1541 del 2000 dove si legge che “...anche le puntualizzazioni in merito alla invarianza delle quote di mercato detenute dalle ricorrenti nel periodo 1995-1997 assumono una incidenza trascurabile, alla luce del consolidato indirizzo giurisprudenziale che ravvisa la violazione della libertà di concorrenza anche in condotte cui non abbia fatto seguito un concreto effetto restrittivo”.

Anche nel caso *Associazione Vendomusica*<sup>32</sup>, relativo ad una pratica concordata condannata dall’Autorità Garante perché avente per oggetto e per effetto di falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato discografico in Italia, mediante la definizione di una struttura e un livello uniforme dei prezzi praticati ai rivenditori, il Tribunale ha ribadito che l’Autorità, nella valutazione della liceità di un’intesa, deve considerare sufficiente ai fini probatori, tenendo conto dei soggetti partecipanti all’accordo e delle condizioni economiche del mercato, anche la sola capacità potenziale dell’accordo o della pratica concordata di restringere la concorrenza nel mercato, indipendentemente dalla verifica di effetti concreti, necessaria soltanto nella diversa ipotesi di abuso di posizione dominante.

#### **4. Il provvedimento della Banca d’Italia**

La decisione di Banca d’Italia in merito all’intesa del Gruppo degli Amici della Banca<sup>33</sup> ha parzialmente disatteso il parere dell’Autorità Garante. Sebbene, infatti, gran parte delle violazioni riscontrate dall’Autorità sia stata confermata nel provvedimento finale, soltanto in relazione a due fattispecie considerate di estrema gravità è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese.

Banca d’Italia ha ritenuto che gli incontri periodici tra i rappresentanti delle tredici banche, il sistematico e dettagliato scambio di informazioni e la contestuale discussione delle strategie commerciali di ogni singola impresa rappresentassero indizi univoci e concordanti dell’esistenza di un accordo tra le banche del Gruppo. In ogni caso, la collaborazione tra le imprese, al fine di un coordinamento di comportamenti commerciali comuni, è stata considerata espressione di una pratica concordata.

Le parti, nelle memorie difensive, avevano sollevato alcune eccezioni sia di regolarità procedurale che di merito. In particolare, avevano sostenuto che le riunioni del Gruppo non avevano scopi anticoncorrenziali, ma erano finalizzate a trattare aspetti generali, economici e tecnici dell’attività bancaria, tramite la costituzione di un osservatorio o gruppo di studio e un reciproco scambio di informazioni su dati consuntivi in forma disaggregata, anche al fine di interpretare le tendenze del mercato.

Banca d’Italia ha ritenuto che le banche avessero avuto l’opportunità di conformare le proprie politiche di prezzo “riducendo il grado di incertezza tipico di un mercato concorrenziale e avendo anche la possibilità di verificare eventuali comportamenti devianti”. I comportamenti delle banche sono stati, pertanto, considerati come un’intesa restrittiva della concorrenza avente ad

---

<sup>32</sup> Sent. n. 873 del 1999, *cit.*

oggetto numerosi servizi bancari per i quali le parti intendevano realizzare forme di collaborazione e coordinamento, quantomeno nella forma della pratica concordata, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. L'intesa doveva ritenersi rilevante, data l'importante posizione detenuta dalle parti nel mercato nazionale.

L'autorità di vigilanza ha considerato gravi le intese realizzate dalle tredici banche soltanto nei limiti in cui le stesse abbiano esplicitato effetti sui mercati interessati, anche sulla base di alcune precedenti decisioni del TAR del Lazio<sup>34</sup> e dell'Autorità Garante<sup>35</sup>. Di conseguenza, sebbene le imprese siano state intimare ad astenersi dallo scambio di informazioni e da qualsiasi forma di accordo o pratica concordata che potesse avere oggetto od effetto analogo a quello accertato, sono state ritenute sanzionabili soltanto due delle violazioni commesse, in particolare quelle relative al mantenimento della commissione di intervento valutario per i bonifici transfrontalieri in valute "in" e alla definizione in comune del livello delle tariffe relative ai servizi interessati dall'estensione del regime di esenzione dall'I.v.a. In relazione alla prima fattispecie, infatti, Banca d'Italia nel corso dell'istruttoria ha riscontrato tra le imprese del Gruppo una significativa convergenza del livello della commissione (pari a circa lo 0,15%), a cui non corrispondeva la stessa omogeneità dei costi sopportati dalle banche per tali servizi. Con riferimento al livello delle tariffe applicate alla clientela successivamente all'estensione del regime di esenzione dall'I.v.a., esso è risultato invariato per tutti i servizi interessati dalla norma.

Con riguardo invece al tema dei tassi attivi, Banca d'Italia, a differenza dell'Autorità Garante, ha riscontrato che l'andamento dei *prime rate* delle banche appartenenti al Gruppo aveva seguito integralmente e prontamente le riduzioni del Tasso Ufficiale di Sconto, sebbene dai verbali raccolti fosse emersa l'intenzione delle parti di mantenerne invariato il livello anche nel caso di un'ulteriore riduzione del TUS. Si legge nel provvedimento che "le considerazioni effettuate dalle banche sembrano aver sottovalutato il peso di tutti i fattori economici che influenzano gli andamenti dei tassi di interesse".

In conclusione, Banca d'Italia ha ritenuto che il sistematico scambio di informazioni integrasse gli estremi di un'autonoma intesa lesiva della concorrenza e fosse un elemento fondamentale nella realizzazione di una pratica concordata con effetti sui mercati di riferimento. L'intesa è stata ritenuta **grave**, in quanto messa in atto tra le principali banche operanti in Italia e riguardante la struttura dei prezzi relativi ai bonifici transfrontalieri in valute "in" e ai servizi

---

<sup>33</sup> *Provvedimento n. 31* del 18 gennaio 2000, in *Boll.* n. 1-2/2000.

<sup>34</sup> Cfr. casi *Consorzio Pro-cal*, sentenza del 21 luglio 1993, n. 1157 e *BMG-Ricordi Spa*, sentenza del 15 aprile 1999, n. 873.

<sup>35</sup> Cfr. provvedimenti del 20 marzo 1997, "*Mercato del calcestruzzo preconfezionato di Olbia*" e del 31 marzo 1993, "*Federazione Nazionale Spedizionieri*".

interessati dall'estensione del regime di esenzione dell'I.v.a.; **duratura**, in quanto gli effetti si sono esplicitati dal 1° gennaio 1999 per i bonifici transfrontalieri e dal marzo 1997 per i servizi interessati dall'estensione del regime di esenzione dell'I.v.a.

E' stata pertanto comminata una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 3% dei proventi realizzati nell'esercizio 1998<sup>36</sup>.

## 5. Conclusioni

Il "Gruppo degli Amici della Banca" ha costituito probabilmente la più grave violazione della normativa a tutela della concorrenza verificatasi nel settore bancario. L'intesa, messa in atto dalle principali banche operanti nel territorio italiano, ha riguardato la maggior parte dei servizi bancari offerti dagli enti creditizi, investendo tutto il territorio nazionale.

Ancora una volta, tuttavia, è da registrare la diversità delle posizioni dell'Autorità Garante e della Banca d'Italia: più severa e rigorosa la prima, meno intransigente la seconda. Se, infatti, nel parere dell'Autorità si riscontra una pesante condanna di tutte le intese che siano anche solo potenzialmente idonee a restringere la concorrenza, nel provvedimento dell'autorità di vigilanza emerge un atteggiamento più benevolo nei confronti di quelle che, in ultima analisi, sono le imprese che la stessa finisce più volte per tutelare sulla base di esigenze di "stabilità del sistema monetario".

---

<sup>36</sup> Per i servizi interessati dall'estensione del regime di esenzione da I.v.a. (in lire):

Banca di Roma: 4.449 milioni; Banco Ambrosiano Veneto: 2.209 milioni; Banca Nazionale del Lavoro: 3.193 milioni; Banca Popolare di Milano: 2.071 milioni; Banca Popolare di Novara: 637 milioni; Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza: 662 milioni; Cassa di Risparmio delle Province Lombarde: 3.564 milioni; Banca Commerciale Italiana: 3.658 milioni; Deutsche Bank: 733 milioni; Banca Monte dei Paschi di Siena: 1.400 milioni; Istituto Bancario San Paolo di Torino – Istituto Mobiliare Italiano: 3.560 milioni e Unicredito: 3.752 milioni.

Per i bonifici transfrontalieri in valute "in" (in lire):

Banca di Roma: 124,6 milioni; Banco di Sicilia: 54 milioni; Banco Ambrosiano Veneto: 322,7 milioni; Banca Nazionale del Lavoro: 578,4 milioni; Banca Popolare di Novara: 47,2 milioni; Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza: 59 milioni; Cassa di Risparmio delle Province Lombarde: 490,7 milioni; Banca Commerciale Italiana: 593,7 milioni; Deutsche Bank: 83 milioni; Banca Monte dei Paschi di Siena: 108 milioni e Unicredito: 908 milioni.

## **Bibliografia**

*Accordo tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la Banca d'Italia in merito alle procedure applicative dell'art. 20 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in Boll. 10/1996.*

Frignani-Waelbroech, *Disciplina della concorrenza nella CE*, Torino 1996.

Ghezzi, *L'applicazione della disciplina antitrust nei settori bancario, assicurativo e dell'informazione nel 1994*, in *Concorrenza e Mercato* 3/1995, p. 141 ss.

Ghezzi-Magnani, *Banche e concorrenza*, 1999.



Ghezzi-Marchetti, *L'Autorità Garante della Concorrenza e le autorità di vigilanza settoriali: i principi e le procedure di applicazione della legge n. 287/90 nei settori speciali*, in *Concorrenza e Mercato* 2/1994, p. 163 ss.

Korah, *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Oxford 2000.

Magnani-Siri, *La tutela della concorrenza nei settori speciali nel 1998*, in *Concorrenza e Mercato* 7/1999, p. 122 ss.

Marchetti-Ubertazzi, *Commentario breve al diritto della concorrenza*, Padova, 1997.

*Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 1994.

*Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 1995.

*Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 1998.

*Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 1999.

*Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 2000.