

COMPETENZA ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA ANTITRUST

La situazione normativa italiana, per quanto concerne l'attribuzione delle competenze ad applicare la legge antitrust al settore bancario, costituisce un'anomalia nel contesto europeo nonché nel più ampio contesto dei paesi OCSE; infatti, in nessun paese la competenza ad applicare le norme di concorrenza è interamente sottratta alla autorità antitrust e affidata all'Istituto di vigilanza.

Solo nel caso statunitense e solo per quanto riguarda il controllo delle concentrazioni si rileva un'attribuzione di competenza all'applicazione della normativa antitrust congiunta alle autorità di vigilanza e concorrenza.

In un certo numero di paesi si è assistito negli ultimi anni ad un processo di trasferimento della competenza ad applicare la normativa a tutela delle concorrenza, precedentemente attribuita alla banca centrale e/o all'autorità di vigilanza, alle autorità antitrust generali. Si tratta, in particolare, di Francia, Germania e Finlandia. L'Olanda, talvolta citata a sproposito come esempio di situazione simile a quella italiana, in realtà può rientrare in questo gruppo di paesi dato che, dopo una fase transitoria di due anni, si è verificato il previsto passaggio della competenza dall'autorità di vigilanza a quella antitrust.

Va peraltro rilevato che le concentrazioni tra banche sono generalmente soggette nei vari paesi anche a specifiche norme in materia di vigilanza prudenziale, a tutela della stabilità, e che tali norme sono applicate dalle autorità di vigilanza. A seconda dei vari sistemi, esistono varie forme di coordinamento nel processo di applicazione delle diverse normative.

Nelle pagine che seguono, viene brevemente illustrata la situazione normativa in Italia, nell'Unione Europea e in alcuni rilevanti paesi europei. Per completezza di informazione, viene brevemente descritto anche il sistema statunitense.

Oltre a quelli menzionati nelle pagine che seguono si è, inoltre, verificato che nei seguenti paesi l'autorità competente ad applicare le regole di concorrenza è l'Autorità antitrust: Australia, Austria, Canada, Giappone, Messico, Norvegia, Svezia.

ITALIA

Come noto, in Italia le regole sostanziali di tutela della concorrenza che si applicano al settore bancario sono le medesime previste per gli altri settori dell'economia. Una eccezione da questo punto di vista è costituita dall'articolo 20, comma 5, che prevede che possa essere autorizzata in deroga, per un periodo di tempo limitato, un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 per *esigenze di stabilità del sistema monetario*. Devono tuttavia essere verificate anche le condizioni di cui all'articolo 4 della legge, ossia l'autorizzazione non può comunque consentire restrizioni non strettamente necessarie al raggiungimento di un miglioramento delle condizioni di offerta, da cui derivi un sostanziale beneficio per i consumatori, né può consentire che risulti eliminata la concorrenza da una parte sostanziale del mercato. E' evidente che la portata dell'eccezione, richiedendo il soddisfacimento di tutte queste condizioni, è molto limitata. Inoltre, la legge prevede in questo caso che l'autorizzazione sia rilasciata da Banca d'Italia *d'intesa* con l'Autorità, che valuta in particolare l'impatto dell'eventuale autorizzazione sulla concorrenza. Il ruolo dell'Autorità va quindi oltre quello del rilascio di un mero parere consultivo.

Per quanto concerne l'applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge nei confronti delle banche, come noto, la legge n. 287/90 attribuisce la competenza alla Banca d'Italia, che si esprime sentito il parere, non vincolante, dell'Autorità sulla fattispecie.

UNIONE EUROPEA

Le norme sostanziali a tutela della concorrenza contenute negli articoli 81 e 82 (ex 85 e 86) del Trattato, nonché nel Regolamento concentrazioni n. 4064/89, integrato dal Regolamento n. 1310/97, si applicano nel settore bancario come negli altri settori dell'economia.

Il soggetto preposto all'applicazione delle norme è il medesimo per tutti i settori. In particolare, la decisione viene preparata dalla DGIV e viene assunta dalla Commissione.

FINLANDIA

Nel 1998 si è passati da un sistema di attribuzione congiunta della competenza in materia di disciplina antitrust all'autorità generale (Office of Free Competition e Competition Council) ed all'autorità finanziaria di supervisione ad un sistema di attribuzione unica all'autorità antitrust. La normativa antitrust finlandese riguarda solamente le intese e gli abusi di posizione dominante dato che non è previsto un controllo delle concentrazioni.

FRANCIA

E' uno dei paesi nei quali la competenza è stata trasferita all'autorità di vigilanza settoriale all'autorità antitrust generale. Prima del 1986 l'attribuzione della competenza sulla applicazione della disciplina antitrust relativa intese ed abusi di posizione dominante era affidata all'autorità di vigilanza settoriale (Commission Bancaire) in base alla legge bancaria dell'84 (art. 89 della legge 24 gennaio 1984, n. 46). Dopo tale anno la competenza è stata rimessa all'autorità generale per la concorrenza (il Conseil de la Concurrence) dalla Ordonnance n. 1243 du 1^{er} décembre 1986. Il Conseil de la Concurrence è solamente tenuto a comunicare alla Commission bancaire i casi che coinvolgano soggetti sottoposti ai poteri di vigilanza di quest'ultima. La Commission bancaire può emettere un proprio parere di cui il Conseil de la Concurrence deve tenere conto nella propria decisione.

Anche per le concentrazioni, regolate dal Titolo V dell'Ordonnance n°86-1286 del 1^{er} décembre 1986 modifiée, nel settore bancario la competenza è affidata allo stesso soggetto, principalmente il Ministro dell'Economia, competente per gli altri settori.

GERMANIA

E' uno dei paesi nei quali l'autorità antitrust generale ha recentemente ottenuto la piena competenza sull'applicazione della disciplina a tutela della concorrenza. Precedentemente, prima dell'emanazione della V Novella del GWB, tale competenza era affidata congiuntamente all'autorità antitrust ed all'autorità di vigilanza settoriale. Attualmente l'autorità antitrust generale (il Bundeskartellamt) adotta le decisioni che riguardano le imprese bancarie o assicurative sentita la rispettiva autorità di vigilanza settoriale.

OLANDA

La competenza su intese ed abusi è attribuita all'autorità antitrust. Solo provvisoriamente (per due anni) la competenza sul controllo delle concentrazioni fu affidata al Ministero delle finanze. Al termine di questo periodo essa è stata attribuita all'autorità antitrust.

PORTOGALLO

Si applicano le regole generali. Per intese e abusi, l'Autorità competente è l'Autorità generale di concorrenza sentito il parere della Banca centrale. Per le concentrazioni, in cui generalmente la decisione spetta al Governo, nel settore bancario la competenza è della banca centrale, sentito il

parere dell'Autorità di concorrenza. Tuttavia, è prevista una revisione di questa norma.

REGNO UNITO

Si applicano le norme generali a tutela della concorrenza e l'autorità competente è l'Autorità antitrust generale (Office of Fair Trading/Competition Commission).

Nel 1998 è stata adottata la nuova normativa entrata in vigore dal 1° marzo del 2000. La competenza su intese ed abusi è attribuita all'Office of Fair Trading. Alla Competition Commission è affidato il ruolo di "tribunale d'appello". Per le concentrazioni l'OFT è competente entro una certa soglia di fatturato e quota di mercato. Sopra tale soglia il Segretario di Stato può rinviare l'operazione alla Competition Commission per l'attività istruttoria al termine della quale il Segretario di Stato adotterà una decisione. A tali regole fanno eccezione solo i settori dell'elettricità, del gas, dell'acqua, delle telecomunicazioni e delle ferrovie dove la competenza è divisa tra l'autorità antitrust e le autorità di regolamentazione settoriale.

SPAGNA

Le norme a tutela della concorrenza nel settore bancario sono quelle previste per gli altri settori generali e la competenza è attribuita (dalla Ley 16/1989 de 17/07/1989 Modificada por RDL 7/1996, de 7 de junio) alle Autorità generali di concorrenza (il Tribunal de Defensa de la Competencia ed il Ministro de Economía y Hacienda) (Tribunale della concorrenza e Ministero dell'Economia).

SVIZZERA

Nel settore si applicano le regole generali di concorrenza e il soggetto competente è l'Autorità antitrust.

Vi è una regola particolare, "di ultima istanza", solo nei casi di concentrazione di banche sull'orlo della bancarotta o in via di liquidazione amministrativa, che consente all'Istituto di vigilanza di intervenire richiedendo che l'operazione sia autorizzata nell'interesse dei creditori.

STATI UNITI

Il controllo delle concentrazioni tra banche è sottoposto alla duplice competenza dell'Istituto di vigilanza competente¹ e del Department of Justice (DOJ). L'Istituto di vigilanza valuta la concentrazione ai sensi della normativa bancaria federale, mentre il Department of Justice la valuta ai sensi dell'articolo 7 del Clayton Act, che costituisce la norma per il controllo concorrenziale delle concentrazioni in tutti i settori dell'economia. Lo standard per l'esame concorrenziale delle concentrazioni nel settore bancario derivante dalle due normative è sostanzialmente il medesimo: la concentrazione non deve ridurre in misura sostanziale la concorrenza in alcun mercato rilevante. Ai sensi della normativa bancaria, tuttavia, ci sono maggiori possibilità di compensare gli effetti anticoncorrenziali con considerazioni di altro tipo, relative agli effetti positivi che la concentrazione potrebbe produrre per "l'interesse e i bisogni" della comunità.

Il Department of Justice comunica la propria valutazione all'Autorità di vigilanza. Se quest'ultima autorizza una concentrazione che secondo il Department of Justice è in contrasto con il Clayton Act, quest'ultimo può ricorrere alle corti con un'istanza di divieto dell'operazione.

A differenza del caso italiano, l'Autorità di concorrenza non ha un ruolo meramente consultivo.

Per le intese e i comportamenti di monopolizzazione, si applicano al settore bancario le sezioni 1 e 2 dello Sherman Act come negli altri settori.

¹ Può trattarsi della Federal Reserve, ossia della banca centrale, della Fdic (Federal Deposit Insurance Corporation), dell'Office of the Comptroller of the Currency oppure dell'Office for Thrift Supervision, a seconda della competenza in materia di vigilanza sull'istituto di credito coinvolto.

Competenza all'applicazione della normativa antitrust al settore bancario: tavola di riepilogo

Competenza Paese	Autorità per la concorrenza	Autorità di vigilanza	Competenza mista
Italia		X	
Unione Europea	X		
Austria	X		
Finlandia	X		
Francia	X		
Germania	X		
Grecia	X		
Paesi Bassi	X		
Portogallo	X		
Regno Unito	X		
Spagna	X		
Svezia	X		
Stati Uniti			X
Giappone	X		