

Provvedimento n. 50 del 5 luglio 2004

**FEDERAZIONE DELLE BANCHE DI CREDITO
COOPERATIVO DEL PIEMONTE, LIGURIA E VAL
D'AOSTA, BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI
BOVES**

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la Comunicazione della Commissione Europea n. 2001/C/368/07 del 22 dicembre 2001, relativa agli accordi di importanza minore (“*de minimis*”);

VISTO il provvedimento n. 238/A del 24 novembre 2003, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione delle banche di credito cooperativo del Piemonte, Liguria e Val d'Aosta e della Banca di Credito Cooperativo di Boves, per una presunta violazione dell'art. 2 della legge medesima;

SENTITE le parti nell'audizione del 10 febbraio 2004;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita;

CONSIDERATO il parere espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90;

CONSIDERATO quanto segue:

LE PARTI

1. La Federazione delle Banche di Credito Cooperativo del Piemonte, Liguria e Val d'Aosta S.c.r.l. (di seguito anche “Federazione”) è un'associazione avente forma di società cooperativa a responsabilità limitata con sede a Cuneo, alla quale aderiscono le 12 banche di credito cooperativo del Piemonte e quelle della Val d'Aosta; otto BCC hanno sede nella provincia di Cuneo, una in quella di Alessandria, una in quella di Torino, una in quella di Genova e due sono insediate nella provincia di Aosta.
2. La Banca di Credito Cooperativo di Boves S.c.r.l. (di seguito anche “BCC di Boves”) è una banca costituita sotto forma di società di credito cooperativo a responsabilità limitata. Essa dispone di 6 sportelli nella provincia di Cuneo. Il fatturato (calcolato come un decimo dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine) ammonta a circa 22 milioni di euro al 31 dicembre 2003.

L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA

3. Il procedimento ha avuto origine in seguito all'esame di un verbale consiliare della BCC di Boves, acquisito nel corso di un'ispezione condotta a fini di vigilanza, dal quale è emerso che alcune scelte aziendali in materia di articolazione territoriale sarebbero state condizionate dai rapporti intercorrenti con la Federazione Piemontese.
4. Dopo l'avvio dell'istruttoria, sono stati svolti, nei giorni 26 e 27 novembre 2003, accertamenti ispettivi presso le parti.
5. Il 10 febbraio 2004, su richiesta delle parti, si è tenuta un'audizione, nel corso della quale le stesse hanno prodotto una memoria. Il 25 febbraio 2004 le parti hanno trasmesso informazioni aggiuntive e il 13 maggio 2004 hanno fatto tenere una memoria finale.

LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

Il mercato rilevante

6. L'intesa riguarda l'attività bancaria nel suo complesso, con particolare riferimento alla raccolta e agli impieghi bancari. Il mercato della raccolta bancaria comprende i depositi in conto corrente e a risparmio, liberi e vincolati, i certificati di deposito e i buoni fruttiferi; dal punto di vista geografico, il mercato è rilevante a livello provinciale. Il mercato degli impieghi bancari comprende il credito a breve e a medio e lungo termine, nelle varie forme tecniche; sul piano geografico, il mercato è rilevante a livello regionale.
7. Ai fini della valutazione della rilevanza dell'intesa, poiché parte del procedimento è la Federazione, in linea con la prassi finora seguita, si considera la quota di mercato aggregata delle banche associate. Nel mercato provinciale della raccolta della provincia di Cuneo, la quota di mercato aggregata delle BCC aderenti alla Federazione ammonta al 22 per cento circa. Negli altri mercati provinciali nei quali tali BCC sono presenti, le quote aggregate non sono significative.

Quote di mercato delle BCC associate alla Federazione nel mercato della raccolta bancaria della provincia di Cuneo (dati al 31 dicembre 2003)

Banca	Quota di mercato (%)
BCC d'Alba	6,76
BCC di Bene Vagienna	2,86
BCC di Boves	1,81
BCC di Caraglio	3,08
BCC di Carrù	2,73
BCC di Casalgrasso	1,20
BCC di Cherasco	2,41
BCC di Pianfei	1,63
Quota aggregata	22,48

8. Nel mercato regionale degli impieghi bancari del Piemonte, le BCC associate alla Federazione detengono una quota congiunta prossima al 3 per cento (dati al 31 dicembre 2003).

L'intesa

9. Il consiglio di amministrazione della BCC di Boves, nel deliberare la presentazione alla Federazione di un progetto relativo all'apertura di uno sportello nel comune di Borgo San Dalmazzo (sportello effettivamente aperto il 23 luglio 1999), ha fatto espresso riferimento a un protocollo di intenti sottoscritto dalle BCC piemontesi il 28 ottobre 1997.
10. Il 28 ottobre 1997 le BCC associate alla Federazione hanno sottoscritto un protocollo di intenti (di seguito "il protocollo") relativo al coordinamento delle politiche di insediamento delle singole aziende, con il quale si è convenuto di definire a livello di gruppo linee guida uniformi per i comportamenti da adottare, anche in tema di aree di influenza e futuri insediamenti.
11. Il Consiglio di amministrazione della Federazione, nella riunione del 17 febbraio 1999, ha stabilito che le singole banche facessero pervenire alla Federazione i piani di espansione territoriale entro il 15 marzo 1999. La documentazione comprova che le BCC hanno inviato i propri progetti triennali con l'indicazione dei comuni di interesse. Nella seduta consiliare del 27 aprile 1999 si è proceduto all'esame dei piani trasmessi al fine di verificare eventuali sovrapposizioni territoriali e, con riguardo a quelle riscontrate, si è deciso di convocare le aziende interessate.
12. Nella riunione del 9 aprile 2002, il Consiglio di amministrazione federale ha deliberato la trasmissione alle associate di un documento che le impegnava a inviare alla Federazione: un estratto del piano strategico con l'indicazione dei comuni per l'apertura di sportelli e di sedi distaccate; 30 giorni prima dell'inoltro alla Banca d'Italia, copia delle richieste di apertura di sportelli e di sedi distaccate non previste nel piano strategico. E' stato anche disposto che entro 25 giorni la Federazione potesse formulare eventuali osservazioni e convocare le banche interessate.
13. Nella seduta del 24 settembre 2002, in considerazione dell'istruttoria avviata dalla Banca d'Italia nei riguardi della Federazione Toscana delle banche di credito cooperativo, il Consiglio di amministrazione della Federazione ha deciso di sospendere le iniziative assunte in materia di espansione territoriale delle associate, in attesa di accertarne la legittimità.

LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

14. Secondo le parti, il protocollo non avrebbe avuto finalità, né oggetto restrittivi della concorrenza. In un contesto caratterizzato dall'aumento della concorrenza bancaria, dalla crescita dimensionale degli operatori e dal venir meno del vincolo giuridico di unicità delle BCC nel comune di insediamento, il protocollo avrebbe avuto lo scopo di razionalizzare e ampliare la copertura del territorio piemontese da parte del credito cooperativo, per incrementarne la competitività e assicurarne lo sviluppo. La Federazione non avrebbe attuato alcun coordinamento o condizionamento delle politiche di espansione territoriale delle

associate, essendosi limitata a svolgere un'attività di assistenza tecnica a decisioni autonome delle stesse, consistente nella prestazione di servizi di ricerca statistica, analisi e consulenza¹.

15. L'impegno prestato in attuazione del protocollo sarebbe conforme alla funzione assegnata alla Federazione dal relativo Statuto (sostegno allo sviluppo, anche territoriale, delle banche associate), nonché al modello organizzativo adottato dal credito cooperativo dalla metà degli anni Novanta per coniugare il conseguimento di economie di scala, precluse alle singole aziende, con il mantenimento dell'autonomia. L'attuazione del protocollo sarebbe definitivamente cessata nel 2002, quando si è appreso del procedimento avviato dalla Banca d'Italia nei confronti della Federazione Toscana delle BCC. Prima di allora, le parti non avrebbero avuto una chiara percezione del possibile contrasto del protocollo e, in generale, delle iniziative assunte dalle strutture federali ai fini del coordinamento dell'espansione territoriale delle associate con la normativa a tutela della concorrenza. Il documento "*Principi e norme di autodisciplina*", allegato al verbale consiliare del 9 aprile 2002, non sarebbe mai stato sottoscritto, né attuato, a seguito di tale acquisita consapevolezza del possibile contrasto con le norme a tutela della concorrenza. Pertanto, l'obbligo previsto in tale documento a carico delle associate di informare preventivamente la Federazione circa i progetti di apertura di nuovi sportelli non avrebbe avuto concreta attuazione. In ragione della mancata attuazione del protocollo, una revoca formale dello stesso non è stata ritenuta necessaria; la Federazione è comunque disponibile ad adottare una delibera in tal senso.
16. Il protocollo non avrebbe avuto effetti lesivi della concorrenza, in quanto non sarebbe stato, nei fatti, rispettato. Infatti, alcuni esponenti aziendali avrebbero lamentato che, anche in epoca successiva alla sua emanazione, le BCC piemontesi hanno continuato ad aprire sportelli in sovrapposizione. Qualora si prenda in considerazione la zona di competenza territoriale², tra le BCC piemontesi si riscontrano numerose sovrapposizioni. Inoltre, in diversi comuni, l'assenza di sovrapposizioni sarebbe dovuta all'esigua dimensione della piazza, che non consentirebbe di assorbire presenze multiple in condizioni di redditività, ovvero alla naturale tendenza delle BCC a differenziarsi le une dalle altre, anche nelle scelte di insediamento territoriale.
17. Con particolare riguardo al progetto della BCC di Boves di aprire uno sportello a Borgo San Dalmazzo, la delibera del Consiglio di amministrazione del 22 gennaio 1999 ha subordinato l'apertura all'acquisizione dell'analisi statistica ed economica del territorio piemontese in corso di svolgimento presso la Federazione, volta ad attribuire ai singoli comuni un giudizio relativo alla profittabilità di eventuali insediamenti bancari. Ad analisi ultimata, il progetto è risultato economicamente valido ed è stato confermato nelle sedute consiliari del 18 febbraio e dell'8 giugno 1999. Ai fini dell'apertura suddetta, la BCC di Boves non ha attribuito alcun peso alla sovrapposizione che si sarebbe venuta a determinare con la BCC Cuneese.
18. Il mercato geografico rilevante comprenderebbe l'intero territorio regionale, a cui si riferisce l'efficacia dell'intesa contestata; peraltro, considerata la rappresentatività multiregionale della Federazione, il mercato in questione, che dovrebbe coincidere con il territorio di insediamento

¹ Tali servizi sono svolti da una struttura denominata SIT (Sistema Informativo Territoriale), base dati centralizzata alla quale le singole banche inoltrano richieste di dati e analisi. Su tali richieste, oltre che sulle informazioni ricevute e sui propri piani strategici, le singole banche sono tenute a mantenere il segreto. I dati forniti dal SIT sono di tipo andamentale e statistico e riguardano impieghi, depositi, numerosità e reddito della popolazione residente sul territorio preso in esame.

² Tale area è costituita, in base al Titolo VII, Capitolo 1, delle Istruzioni di vigilanza per le banche, dal comune in cui è insediata la banca e da quelli territorialmente contigui.

delle banche associate alla Federazione, avrebbe dimensione sovraregionale. In un mercato di tale ampiezza, le quote aggregate ascrivibili al credito cooperativo sarebbero inferiori alle soglie minime di rilevanza, quali individuate dalla Commissione Europea nella Comunicazione relativa agli accordi di importanza minore. Inoltre, tali quote risultano sovrastimate giacché non tengono conto dell'attività bancaria di Bancoposta. Pertanto, anche qualora si ravvisasse nei fatti in questione un'intesa lesiva, essa non sarebbe idonea a restringere in modo consistente la concorrenza. Occorre anche considerare l'orientamento della Corte di Giustizia europea, secondo cui le restrizioni territoriali non possono ritenersi idonee a falsare in modo consistente la concorrenza qualora le quote di mercato interessate siano molto piccole.

19. Le parti rappresentano che i criteri di definizione del mercato da esse prospettati, facenti riferimento all'ambito territoriale di efficacia dell'intesa e di rappresentatività dell'associazione di imprese che vi partecipa, sarebbero in linea con quelli seguiti nei provvedimenti "Norme bancarie uniformi", "Pagobancomat" e "Raiffeisen".

IL PARERE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

20. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha rilevato che i comportamenti della Federazione e delle banche associate costituiscono un'intesa volta a limitare la libertà di insediamento territoriale di queste ultime, suscettibile di condizionarne l'autonomia imprenditoriale in ordine a un aspetto strategico della gestione e, dunque, idonea a restringere la concorrenza nei mercati interessati, in contrasto con l'art. 2, comma 2, lettera c) della legge n. 287/90. L'Autorità fa presente che l'attività di cooperazione tra le banche associate promossa dalla Federazione, connessa all'esigenza di realizzare congiuntamente le economie di scala nella prestazione di numerosi servizi che sarebbero altrimenti precluse a banche di dimensioni limitate, dovrebbe comunque escludere condotte che producano restrizioni sensibili nelle dinamiche competitive.
21. L'Autorità osserva inoltre che le banche coinvolte dispongono di quote di mercato congiunte di rilievo nella sola provincia di Cuneo, dove detengono il 22 per cento dei depositi, mentre hanno una presenza poco significativa negli altri mercati interessati. Tuttavia, la circostanza che tali banche detengano in prevalenza quote congiunte inferiori al 10 per cento non comporta l'automatica irrilevanza dell'intesa, in conformità dell'orientamento della Commissione CE, secondo cui le intese contenenti "*restrizioni gravi della concorrenza*", quali sono quelle "*fra concorrenti (...) che hanno per oggetto (...) c) la ripartizione dei mercati*", sono soggette all'applicazione della normativa a tutela della concorrenza anche se le quote delle imprese non superano le soglie di rilevanza. L'Autorità rileva altresì che non risulta adeguatamente comprovata l'affermazione delle parti secondo cui le quote di mercato congiunte risulterebbero inferiori a quelle calcolate avendo a riferimento la sola raccolta bancaria, in ragione della pressione concorrenziale esercitata da Bancoposta nei confronti del credito cooperativo.

IL DIRITTO

22. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, "*sono considerate intese gli accordi e/o le pratiche concordati tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari*". Ai sensi del comma 2 di tale disposizione, "*sono vietate le intese tra imprese che*

abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel: (...) c) ripartire i mercati (...)".

23. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, le intese restrittive della concorrenza comprendono le iniziative comunque idonee ad alterare la libertà di concorrenza che risultino dalla collaborazione fra più imprese, sia che venga stipulato un vero e proprio accordo con la finalità di coordinare il comportamento di imprese indipendenti, sia che la restrizione della concorrenza si realizzi in virtù di un coordinamento raggiunto nell'ambito di organismi associativi, sia che le iniziative suddette abbiano come conseguenza pratica comportamenti consapevolmente collaborativi sul mercato, a danno della concorrenza³. La disposizione vieta altresì le pratiche concordate, che si configurano quando, pur in assenza di accordo preventivo, le imprese seguono consapevolmente una strategia collaborativa per il coordinamento delle rispettive condotte, che non si sarebbe potuto ottenere altrimenti e che mira a eliminare il rischio proprio della concorrenza.
24. Secondo la giurisprudenza comunitaria e nazionale e gli orientamenti della Commissione UE, le intese contenenti "*restrizioni gravi della concorrenza*", quali sono quelle "*fra concorrenti (...) che direttamente o indirettamente, isolatamente o congiuntamente con altri fattori soggetti al controllo delle parti, hanno per oggetto (...) c) la ripartizione dei mercati (...)*" sono soggette all'applicazione della normativa a tutela della concorrenza anche se le quote di mercato delle imprese interessate non superano le soglie di rilevanza⁴.

VALUTAZIONI

25. In via preliminare, occorre tenere presente che la peculiare connotazione mutualistica e localistica delle banche di credito cooperativo si riflette in uno specifico quadro normativo, previsto dagli articoli 33-37 del Testo Unico bancario (d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385) e dal Titolo VII, Capitolo 1 delle Istruzioni di vigilanza per le banche. Tali banche sono vincolate, in particolare, all'esercizio del credito in prevalenza nei riguardi dei soci, per i quali sono previsti i requisiti della residenza ovvero dell'operatività nell'area di competenza della banca. Inoltre, l'insediamento di sportelli è consentito nell'area di competenza territoriale; per aprire sportelli al di fuori di tale area è necessaria l'istituzione di sedi secondarie, che richiede il possesso di determinati requisiti, tra i quali la disponibilità nel nuovo comune e in quelli limitrofi di una rete di rapporti con clientela ivi residente o operante. Questi vincoli operano nell'orientare le determinazioni aziendali.
26. L'integrazione che si riscontra nell'ambito del credito cooperativo è connessa all'esigenza di realizzare congiuntamente, date le limitate dimensioni dei singoli organismi bancari, economie di scala nella prestazione di servizi altrimenti preclusi alle banche della categoria. Gli organismi federativi svolgono, nell'interesse delle associate, attività di studio e di consulenza, di supporto operativo, contabile e organizzativo, di revisione e di controllo interno, di rappresentanza, di realizzazione di prodotti e di servizi destinati a una successiva distribuzione sul mercato (bancari, finanziari e assicurativi), oppure di natura strumentale e accessoria. Esse operano, inoltre, quali articolazioni territoriali del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, dotato di

³ Cfr. le sentenze della Corte di Giustizia del 14 luglio 1972, causa n. 57/69 (ICI) e del 14 dicembre 1981, causa n. 172/80 (Zuchner/Bayerische Vereinsbank). Cfr. anche Cassazione, Sez. I, sent. n. 827 del 1° febbraio 1999.

⁴ Cfr. Comunicazione Commissione 2001/C/368/07 (*de minimis*).

funzioni anche preventive delle crisi bancarie. Mediante lo svolgimento di tali attività, le Federazioni mettono a disposizione conoscenze e professionalità specialistiche che consentono alle banche di credito cooperativo di mantenere competitività e adeguata diversificazione dell'offerta alla clientela nonostante le ridotte dimensioni e il carattere localistico dell'attività esercitata.

27. Si ha presente che vi è una diffusa domanda, da parte delle banche di credito cooperativo, di servizi di consulenza che consentano scelte di insediamento territoriale razionali ed efficienti. In questo senso, l'analisi economica e statistica svolta dalle Federazioni in ordine ai fattori e alle variabili che influenzano la redditività degli insediamenti nei mercati locali ha un rilievo fondamentale per consentire al credito cooperativo di realizzare un'allocazione efficiente delle proprie risorse. Non si può escludere che tale attività di consulenza concerna anche valutazioni sul grado di concorrenza presente sulle diverse aree di mercato; ciò non implica, tuttavia, che l'attività in questione possa prescindere dal rispetto della normativa a tutela della concorrenza. L'attività degli organismi federativi è legittima qualora si esaurisca in un sostegno conoscitivo, professionale, organizzativo e operativo alle banche di credito cooperativo e non si risolva in forme di coordinamento riguardanti i progetti di espansione territoriale. Invero, ciò che è vietato ai singoli non può essere legittimamente posto in essere a livello associativo e la stessa legge n. 287/90 ricomprende esplicitamente nel proprio ambito di applicazione le intese raggiunte nell'ambito di organismi associativi.
28. Dagli elementi raccolti durante l'istruttoria emerge che le banche di credito cooperativo piemontesi e la relativa Federazione hanno posto in essere uno scambio di informazioni sensibili, concernenti i piani di insediamento territoriale delle singole banche, anche al fine di coordinarne le rispettive condotte sul mercato. In tale scambio di informazioni, la Federazione ha richiesto alle associate la trasmissione dei rispettivi programmi, successivamente diffondendo presso le stesse un flusso informativo di ritorno, in virtù del quale ciascuna BCC è stata posta in condizione di conoscere in anticipo le determinazioni delle altre. Le sovrapposizioni territoriali rilevate sono state oggetto di specifica segnalazione alle banche interessate da parte della Federazione. Nella seduta consiliare del 24 settembre 2002, in considerazione delle istruttorie avviate dalla Banca d'Italia per fatti analoghi, è stata deliberata la sospensione delle iniziative riguardanti gli insediamenti territoriali delle associate.
29. La presenza di sovrapposizioni di BCC non fa venire meno la rilevanza dello scambio di informazioni sensibili, idoneo a influenzare il processo decisionale relativo a un aspetto imprenditoriale strategico, quale è lo sviluppo territoriale. Il fatto che in alcuni casi, come ad esempio per lo sportello aperto dalla BCC di Boves a Borgo San Dalmazzo, l'intesa non abbia indotto le banche a mutare i propri piani di sviluppo territoriale non ne fa venire meno la lesività, insita nel condizionamento dell'autonomia imprenditoriale che deriva dalla possibilità di conoscere in anticipo le strategie imprenditoriali dei concorrenti, in modo da potervi adattare tempestivamente le proprie. La distorsione della concorrenza determinata dalla ripartizione territoriale del mercato tra le imprese determina un pregiudizio per i clienti, precludendo a essi di beneficiare dei vantaggi che deriverebbero dalla competizione fra gli operatori.
30. Anche se la dimensione comunale non è rappresentativa del mercato rilevante, l'analisi istruttoria, considerato lo stretto legame delle banche di credito cooperativo con il territorio di insediamento, è giunta a esaminare anche i comuni nei quali operano le banche coinvolte nell'intesa. In particolare, sono state verificate le sovrapposizioni tra sportelli di BCC associate

alla Federazione esistenti nei comuni appartenenti alla provincia di Cuneo. L'analisi ha rilevato che su 76 comuni in cui tali banche sono presenti, in 9 si riscontrano sovrapposizioni.

31. A livello di comuni, è stato inoltre esaminato l'andamento delle aperture di sportelli effettuate dalle BCC piemontesi nei comuni facenti parte della provincia di Cuneo nel periodo di vigenza del protocollo, confrontandolo con quanto avvenuto sia nel periodo successivo alla sua sospensione sia nel periodo compreso tra la cessazione del vincolo giuridico di unicità della banca di credito cooperativo nel comune di insediamento e l'entrata in vigore del protocollo. Le tabelle che seguono mostrano tali aperture di sportelli, distinte per periodi: A) dal 1° settembre 1993 al 27 ottobre 1997 (dall'entrata in vigore del Testo unico bancario alla data di sottoscrizione del protocollo); B) dal 28 ottobre 1997 al 24 novembre 2002 (periodo di vigenza del protocollo); C) dal 25 novembre 2002 in poi (periodo successivo alla delibera che ha sospeso l'attuazione del protocollo).

Provincia di Cuneo - sportelli aperti dalle BCC piemontesi in comuni già bancati da BCC

Banca	Periodo A	Periodo B	Periodo C
BCC Bene Vagienna	0	0	0
BCC Boves	1	1	0
BCC Caraglio	1	3	0
BCC Carrù	2	2	1
BCC Cherasco	0	0	1
BCC Alba	0	1	1
BCC Pianfei	2	0	0
BCC Casalgrasso	2	0	0
Totale	8	7	3

Provincia di Cuneo - sportelli aperti dalle BCC piemontesi in comuni non bancati da BCC

Banca	Periodo A	Periodo B	Periodo C
BCC Bene Vagienna	6	4	1
BCC Boves	2	0	0
BCC Caraglio	2	5	0
BCC Carrù	1	1	0
BCC Cherasco	3	5	0
BCC Alba	2	17	1
BCC Pianfei	2	0	0
BCC Casalgrasso	2	1	0
Totale	20	33	2

32. Complessivamente, nel periodo successivo alla soppressione del vincolo di unicità della BCC nel comune di insediamento, le banche associate alla Federazione hanno aperto 73 nuovi sportelli, dei quali 18 in comuni nei quali erano già insediate altre BCC. Rispetto al periodo A, nel periodo B – di analoga estensione temporale – vi è stato un aumento delle aperture non in sovrapposizione (da 20 a 33), a fronte di una riduzione delle aperture in sovrapposizione (da 8 a 7): tale andamento è in buona parte connesso alla strategia di sviluppo adottata dalla BCC di Alba, alla quale appartiene più di metà (17 di 33) degli sportelli aperti nel periodo considerato in comuni in cui non erano insediate altre banche di credito cooperativo.
33. Considerato che fino all'entrata in vigore del Testo unico bancario e delle Istruzioni di vigilanza in materia di banche di credito cooperativo vi era un divieto legislativo alla libera espansione di tali banche e che, allo stato attuale, sussistono ancora alcuni vincoli all'apertura di sportelli, il numero di sovrapposizioni territoriali che si riscontra, nella provincia di Cuneo, tra le banche associate alla Federazione (su 76 comuni in cui sono insediate BCC, in 9 si rilevano

sovrapposizioni) indica che esse si avvalgono delle opportunità offerte dal nuovo contesto regolamentare e che hanno fattivamente esercitato la facoltà di insediarsi nelle zone ove erano presenti altre banche della categoria.

34. Gli indicatori statistici utilizzati di norma per rilevare il grado di concorrenza dei mercati bancari segnalano che la competizione è effettivamente operante nel mercato della raccolta della provincia di Cuneo. Dal punto di vista strutturale, l'indice di concentrazione di Herfindahl Hirschman risulta non elevato, pari a 1116 punti. La mobilità della clientela è significativa: la redistribuzione delle quote di mercato nell'anno 2003 (3,1 per cento) è sostanzialmente in linea con quella dell'area di riferimento (3,2 per cento nell'Italia nord-occidentale) e con il dato nazionale (3,4 per cento). Anche le condizioni economiche praticate risentono della concorrenza presente nel mercato: il tasso passivo nominale mediamente applicato nella provincia (1,02 per cento) è superiore sia alla media regionale (0,89 per cento) sia a quella nazionale (0,96 per cento) (dati a dicembre 2003).
35. Riguardo alla dimensione del mercato rilevante, si osserva che la prassi seguita finora, di delimitare su scala provinciale il mercato della raccolta bancaria, trae fondamento dalle caratteristiche della domanda di servizi bancari, la cui mobilità sul territorio è limitata da elementi quali i costi e i tempi di trasporto, che determinano la rilevanza del fattore costituito dalla prossimità territoriale dello sportello. Tali elementi sono operanti, in particolar modo, per la domanda che si rivolge al credito cooperativo, costituita in larga parte da soci che risiedono nel territorio di competenza della banca e da piccole e medie imprese con proiezione locale. E' pur vero che nei procedimenti richiamati dalle parti sono state adottate peculiari definizioni geografiche del mercato rilevante, ma tale peculiarità è dipesa dalle specifiche caratteristiche delle fattispecie sottoposte a indagine, che non ricorrono nel caso ora in esame. Inoltre, gli effetti dell'intesa si colgono, in particolare, nell'ambito provinciale di Cuneo, nel quale le banche associate alla Federazione hanno una quota di mercato aggregata significativa con riguardo alla raccolta bancaria e nel quale, pertanto, la clientela può essere stata danneggiata dalla ripartizione dei mercati oggetto dell'accordo stesso. In tal senso, non vi sono elementi che inducano a modificare, nel caso in esame, la prassi sinora seguita di esaminare le eventuali restrizioni della concorrenza sul mercato della raccolta avendo a riferimento una dimensione che non eccede la sfera provinciale.
36. Il sistema bancario è esposto alla pressione concorrenziale esercitata da Bancoposta, disciplinato dal d.P.R. 14 settembre 2001, n. 144 e dalle Istruzioni di vigilanza per le banche, che elencano - tra *“i servizi di tipo bancario e finanziario esercitabili da Poste Italiane S.p.a., che costituiscono le attività di bancoposta”* - *“la raccolta del risparmio tra il pubblico sotto ogni forma, come definita dall'art. 11, comma 1, del Testo unico bancario e le attività connesse e strumentali”*⁵. In relazione alle caratteristiche operative e alla capillarità dell'articolazione territoriale, Bancoposta può esercitare una particolare capacità attrattiva nei riguardi della clientela tipica del credito cooperativo, connotata da esigenze operative di tipo ordinario e sensibile al fattore rappresentato dalla prossimità geografica.
37. Secondo i dati forniti dalle parti, in Piemonte, al 31 dicembre 2002, a fronte di una raccolta bancaria pari a circa 42 miliardi di euro, quella di Bancoposta ammontava a circa 12 miliardi di

⁵ Cfr. Istr. Vig. banche, tit. VII, cap. 4, par. 1.

In base all'art. 2, comma 5, del d.P.R. n. 144/2001, *“Poste Italiane è equiparata alle banche italiane anche ai fini dell'applicazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287”*.

euro. Ad ogni modo, è verosimile che nella provincia di Cuneo, in considerazione della rilevante presenza del credito cooperativo, anche tenendo conto della raccolta di Bancoposta, la quota aggregata delle BCC resti significativa.

38. Secondo la prassi e la giurisprudenza comunitaria, a fronte di intese aventi a oggetto restrizioni gravi della concorrenza, quali sono quelle di ripartizione dei mercati, non sarebbe necessaria un'analisi approfondita degli effetti prodotti nei procedimenti sanzionatori relativi ad accordi o pratiche aventi carattere di restrizioni gravi; in tali casi la mera esiguità delle quote di mercato delle parti non determina di per sé l'irrelevanza dell'intesa⁶. In tal senso sono anche la prassi amministrativa e la Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore (cd. "*de minimis*")⁷. L'entità delle quote di mercato può essere considerata ai fini di una valutazione complessiva degli effetti dell'intesa.

CONCLUSIONI

39. L'istruttoria ha accertato che la Federazione Piemontese delle banche di credito cooperativo e le sue associate hanno posto in essere un'intesa avente a oggetto la ripartizione dei mercati, attuata attraverso uno scambio di informazioni sensibili, concernenti, nel dettaglio, le strategie e i piani di insediamento territoriale delle singole banche, atto a coordinarne le rispettive condotte sul mercato. Nell'ambito dello scambio di informazioni, la Federazione si è attivata per consentire la raccolta e la diffusione dei piani strategici delle associate e per segnalare anticipatamente alle stesse eventuali sovrapposizioni territoriali. Il protocollo, in quanto diretto a limitare l'autonomia delle banche nella definizione delle scelte aziendali strategiche relative allo sviluppo territoriale, è restrittivo della concorrenza.
40. I comportamenti descritti, nella misura in cui promuovono il coordinamento delle banche coinvolte, possono limitare l'autonomia e l'indipendenza delle stesse nella determinazione della propria condotta; costituiscono violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90. Gli organismi federativi hanno un ruolo rilevante per mantenere il sistema del credito cooperativo in condizioni di efficienza e competitività; in questo senso, possono svolgere un'attività consulenziale anche in ordine allo sviluppo territoriale delle singole aziende, sempre nel rispetto della normativa a tutela della concorrenza. Non debbono essere favorite iniziative che conducano al coordinamento delle strategie competitive delle banche associate: tali iniziative restringono la concorrenza, violano la normativa che la tutela e non possono, pertanto, essere promosse, intraprese o proseguite dalle singole banche o in ambito federativo; qualora siano tuttora anche solo formalmente in essere, è necessario che cessino immediatamente.
41. La mancata consapevolezza del contrasto delle iniziative concernenti lo sviluppo territoriale delle banche di credito cooperativo con la disciplina a tutela della concorrenza non costituisce un elemento idoneo a legittimarne o a giustificarne violazioni. Analogamente, la cessazione dell'intesa non ne fa venire meno, per il periodo di vigenza, la contrarietà alla normativa.
42. A livello comunale, nel considerare l'andamento delle aperture di sportelli effettuate dalle banche associate alla Federazione nel periodo di vigenza dell'intesa, occorre tenere conto dei vincoli che

⁶ In tal senso: C.Giust., sent. 11 gennaio 1990, causa C-277/87 ("Sandoz Prodotti Farmaceutici/Commissione"), Racc. 1990, pp. 1-45; Trib. Sent. 15 settembre 1998 ("European Night Services Ltd e a.").

⁷ Cfr. par. II, punti 7 e 11.

il contesto normativo ha frapposto in passato e di quelli che tuttora residuano in ordine all'espansione territoriale delle banche di credito cooperativo. Inoltre, non va trascurato il fatto che, anche nella provincia su cui si è concentrata l'analisi istruttoria, il numero di sovrapposizioni riscontrate nei singoli comuni indica che le banche in questione si avvalgono delle opportunità offerte dal nuovo contesto regolamentare. L'istruttoria ha inoltre accertato che l'intesa non ha determinato il mutamento delle decisioni assunte dalla BCC di Boves riguardo all'apertura di uno sportello nel comune di Borgo San Dalmazzo.

43. L'analisi istruttoria ha segnalato che nel mercato provinciale della raccolta bancaria di Cuneo la concorrenza è operante. La concentrazione dell'offerta non è elevata; la redistribuzione delle quote di mercato indica una buona mobilità della domanda; l'andamento dei tassi di interesse passivi mostra una dinamica coerente con le pressioni competitive. Inoltre, il potenziale anticompetitivo dell'intesa deve essere valutato tenendo conto della presenza di Bancoposta che, seppure non ancora censito dalle statistiche ufficiali, opera fattivamente nei mercati bancari. In ragione delle circostanze espresse sopra, la restrizione della concorrenza derivante dall'intesa non può aver prodotto effetti significativi.
44. Nel valutare complessivamente gli esiti del procedimento, occorre altresì tenere conto della fattiva collaborazione prestata in tutte le fasi del procedimento dalla Federazione, che ha deliberato la sospensione dello scambio di informazioni e delle iniziative volte al coordinamento territoriale delle banche associate: tali circostanze attenuano la gravità del comportamento della stessa.
45. Gli elementi sopra rappresentati inducono a non applicare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, di non dover procedere nei confronti delle parti all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 15 della legge n. 287/90 per aver posto in essere, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, un'intesa orizzontale consistente in un coordinamento dei comportamenti concorrenziali in relazione all'espansione territoriale,

DISPONE

- a) che la Federazione e le banche a essa associate hanno posto in essere un'intesa lesiva della concorrenza, volta allo scambio di informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale per la ripartizione dei mercati;
- b) che la Federazione e le banche a essa associate si astengano per il futuro dal porre in essere scambi di informazioni sensibili o intese volte al coordinamento territoriale o alla ripartizione dei mercati.

Avverso il presente provvedimento - ai sensi dell'art. 33, comma 1, della legge n. 287/90 - può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro 60 giorni dalla data di notifica.

IL GOVERNATORE
Antonio Fazio