

Provvedimento n. 51 del 5 luglio 2004

**FEDERAZIONE MARCHIGIANA DELLE BANCHE
DI CREDITO COOPERATIVO, BANCA DI CREDITO
COOPERATIVO DI OSTRA VETERE**

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. 239/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 Marchigiana delle banche di credito cooperativo e della Banca di Credito Cooperativo di Ostra Vetere, 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 nel corso dell’istruttoria;

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 Marchigiana delle Banche di Credito Cooperativo S.c.r.l. (di seguito anche “Federazione”) è un’associazione avente forma di società cooperativa a responsabilità limitata e sede in Ancona, alla quale aderiscono 19 delle 21 banche di credito cooperativo marchigiane.
2. La Banca di Credito Cooperativo di Ostra Vetere S.c.r.l. (di seguito anche “BCC di Ostra Vetere”) è una banca costituita sotto forma di società cooperativa a responsabilità limitata. Essa dispone di 4 sportelli nella provincia di Ancona. Il fatturato (calcolato come un decimo dell’attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d’ordine) ammonta a circa 10,8 milioni di euro al 31 dicembre 2003.

L’ATTIVITA’ ISTRUTTORIA

3. Il procedimento ha avuto origine in seguito all'esame della documentazione fatta tenere dalla Banca di Credito Cooperativo di Ostra Vetere a corredo della richiesta di apertura di due sportelli nei comuni di Barbara e di Serra San Quirico, dalla quale è emerso che alcune scelte aziendali in materia di articolazione territoriale sarebbero state condizionate dai rapporti intercorrenti con la Federazione Marchigiana delle banche di credito cooperativo.
4. Successivamente all'avvio dell'istruttoria, il 5 dicembre 2003, è stata effettuata una richiesta di documenti alla Federazione ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 287/1990 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 217/1998. A tale richiesta ha fatto seguito, il 9 dicembre 2003, la trasmissione, da parte della Federazione, di documentazione concernente le delibere degli organi federali e la corrispondenza scambiata con le associate.
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 15 marzo 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 considerano le quote di mercato aggregate delle banche associate. Nei singoli mercati provinciali della raccolta bancaria marchigiani le BCC associate alla Federazione detengono congiuntamente una quota di mercato lievemente inferiore al 15 per cento. Nel mercato regionale degli impieghi bancari delle Marche tali banche hanno una quota congiunta del 10 per cento circa.

Quote di mercato (%) delle BCC associate alla Federazione nei mercati della raccolta bancaria delle province marchigiane (dati al 31 dicembre 2003)

BCC	Ancona	Ascoli Piceno	Macerata	Pesaro-Urbino
Ancona	1,84	0	0	0
Casavecchia	0	0	1,33	0
Civitanova	0	0,82	3,73	0
Corinaldo	2,21	0	0	0
Falconara	2,04	0	0	0
Fano	0	0	0	5,92
Filottrano	2,20	0	2,16	0
Gradara	0	0	0	1,55
Metauro	0	0	0	2,25
Ostra	1,15	0	0	0
Ostra Vetere	1,11	0	0	0
Pergola	0,33	0	0	1,97
Pesaro	0	0	0	2,29
Picena	0	4,53	0	0
Picena Truentina	0	5,46	0	0
Recanati	0	0	5,59	0
Ripatransone	0	1,48	0	0
San Giuseppe	1,57	0	0	0
Suasa	0,13	0	0	0,87
Totale	12,58	12,29	12,81	14,85

Quote di mercato delle BCC associate alla Federazione nel mercato degli impieghi bancari delle Marche (dati al 31 dicembre 2003)

BCC	Quota di mercato (%)
BCC di Ancona	0,34
BCC di Casavecchia	0,13
BCC di Civitanova Marche	0,94
BCC di Corinaldo	0,30
BCC di Falconara	0,44
BCC di Fano	1,27
BCC di Filottrano	0,80
BCC di Gradara	0,28
BCC del Metauro	0,56
BCC di Ostra e Morro d'Alba	0,21
BCC di Ostra Vetere	0,23
BCC di Pergola	0,50
BCC di Pesaro	0,58
BCC Picena	0,87
BCC Picena Truentina	0,66
BCC di Recanati	1,16
BCC di Ripatransone	0,25
BCC di San Giuseppe	0,39
BCC Suasa	0,25
Totale	10,16

L'intesa

8. La delibera dell'Assemblea della Federazione del 12 luglio 1994 reca specifiche previsioni in materia di espansione territoriale delle banche associate, concernenti, in particolare, il divieto di aprire dipendenze nei comuni dove ha la sede legale un'altra banca di credito cooperativo e in quelli dove sono già ubicati sportelli di altre aziende della categoria e l'impegno a una

preventiva informazione e a una congiunta valutazione delle banche interessate per l'istituzione di dipendenze: 1) nei maggiori comuni marchigiani già presidiati da un'altra banca di credito cooperativo; 2) a meno di cinque chilometri di distanza dallo sportello di un'altra banca di credito cooperativo; 3) in comuni di competenza di più banche, sprovvisti di sportelli di banche di credito cooperativo. Nella stessa seduta, l'Assemblea ha deliberato la costituzione di una Commissione federale di indirizzo e coordinamento dello sviluppo territoriale delle banche di credito cooperativo marchigiane, con il compito di monitorare le strategie di posizionamento sul mercato delle associate, allo scopo di evitare sovrapposizioni. Quanto sopra è stato recepito in un "*Regolamento federale di indirizzo e coordinamento dello sviluppo territoriale delle BCC marchigiane*" (di seguito "Regolamento"), agli artt. 1, 2.

9. Nella circolare n. 47 del 4 febbraio 1998 la Federazione ha chiesto alle associate di corrispondere a un questionario concernente i comuni di interesse per l'apertura di sportelli nel breve e nel medio periodo. Alla circolare è allegata una tabella, predisposta dalla Federazione nel 1995 sulla base delle segnalazioni allora effettuate dalle associate, che riepiloga per ognuna di esse i comuni prescelti per l'insediamento e mette in evidenza lo stato di attuazione dei rispettivi progetti.
10. In attuazione delle descritte disposizioni federali, il 13 febbraio 1998 il Consiglio di amministrazione della BCC di Ostra Vetere ha deliberato di rappresentare alla Federazione i comuni di interesse. Anche le altre associate risultano aver comunicato i propri programmi alla Federazione.
11. Con la circolare n. 97 del 23 marzo 1998 la Federazione ha diffuso le informazioni rilevate dai piani di espansione comunicati dalle banche. In uno schema allegato alla circolare sono indicati per ciascuna BCC i comuni di interesse per l'istituzione di nuovi sportelli e sono messe in evidenza le località su cui convergono più banche, le singole banche interessate e quelle eventualmente già insediate. Per le sovrapposizioni riscontrate, la Federazione risulta aver invitato le banche a esperire una prima congiunta valutazione.
12. Nell'Assemblea federale dell'11 marzo 1998 è stato rilevato un contrasto fra BCC in relazione allo sviluppo territoriale; è stato conseguentemente previsto, all'art. 3 del Regolamento, che il Consiglio di amministrazione federale assumesse il potere di decidere su eventuali situazioni confliggenti, facendo obbligo alle banche di uniformarsi alle decisioni, pena l'esclusione dalla Federazione.
13. In alcuni casi, l'intervento della Federazione ha dato luogo a specifici accordi per evitare sovrapposizioni territoriali ovvero al mutamento di strategie aziendali di sviluppo. Ad esempio, risulta che nella seduta del 30 giugno 1998 la BCC di Civitanova Marche e la BCC Picena, assistite dalla Commissione federale di indirizzo e coordinamento, abbiano definito le rispettive direttrici di sviluppo nel comune di Fermo e nel territorio circostante e si siano impegnate a consultarsi preventivamente in ordine alla eventuale apertura di sportelli in altre località. Da una lettera della BCC Picena alla Federazione del 7 agosto 1998 risulta che la Commissione abbia interdetto a tale banca, sulla base del citato accordo, l'apertura di uno sportello; la banca si è comunque impegnata a informare la Federazione delle nuove determinazioni assunte in materia di espansione territoriale. L'accordo di non sovrapposizione sarebbe stato rispettato sino al 2002. In un altro caso, che ha coinvolto la BCC di Civitanova Marche e la BCC di Recanati, le quali avevano entrambe manifestato l'intento di aprire una filiale nel comune di Corridonia, il 15 marzo 2000, su invito della Federazione, le due aziende si sono riunite davanti

al Presidente e al Vice Direttore federali, impegnandosi a non aprire sportelli nel comune suddetto.

14. Nella seduta dell'Assemblea di Feder Marche del 10 dicembre 2003, in considerazione del procedimento avviato dalla Banca d'Italia, il Regolamento è stato revocato. Con la circolare n. 421 del 16 dicembre 2003, la Federazione ha invitato le banche a non comunicarsi, neppure informalmente nel corso degli incontri istituzionali dedicati ad altri profili che si tengono periodicamente presso la Federazione, i propri progetti di espansione territoriale.

LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

15. Secondo le parti, la delibera dell'Assemblea federale del 12 luglio 1994, il Regolamento, le circolari e gli interventi che sono seguiti e quanto compiuto dalle banche in attuazione di tali disposizioni non avrebbero 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, le iniziative suddette avrebbero avuto lo scopo di razionalizzare e ampliare la copertura del territorio 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, limitandosi a svolgere un'attività di assistenza tecnica a decisioni autonome delle stesse, consistente nella prestazione di servizi di ricerca, analisi e consulenza. La sanzione dell'esclusione dalla Federazione, prevista dall'art. 3 del Regolamento quale possibile conseguenza del mancato rispetto delle decisioni assunte dal Consiglio di amministrazione federale in merito a contrasti tra banche relativi all'espansione territoriale, non sarebbe mai di fatto stata applicata.
16. L'impegno prestato in attuazione della delibera del 1994 e del Regolamento e delle circolari che a essa hanno fatto seguito 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. Prima del procedimento condotto dalla Banca d'Italia nei confronti della Federazione Toscana delle BCC, le parti non avrebbero avuto una chiara percezione del possibile contrasto delle iniziative federali volte al coordinamento dell'espansione territoriale delle associate con la normativa a tutela della concorrenza. A seguito dell'avvio del procedimento nei suoi confronti, la Federazione Marchigiana ha revocato, il 10 dicembre 2003, il Regolamento e ha espressamente invitato le banche a non comunicarsi i propri progetti di espansione territoriale.
17. L'intesa non avrebbe avuto effetti lesivi della concorrenza, in quanto non avrebbe impedito le sovrapposizioni territoriali delle banche associate, realizzate nonostante i contrasti tra le aziende interessate: ad esempio, vi sono state controversie tra la BCC di Civitanova e la BCC Picena per l'apertura di uno sportello a Fermo, tra la BCC di Fano e la BCC del Metauro per l'apertura di uno sportello a Serrungarina, tra la BCC di Ripatransone e la BCC Picena Truentina per l'apertura di uno sportello a San Benedetto del Tronto. Qualora poi si prenda in considerazione la zona di competenza territoriale, tra le BCC marchigiane 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.

18. Il mercato geografico rilevante comprenderebbe l'intero territorio regionale, a cui si riferisce l'efficacia l'intesa contestata. 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, in conformità dell'orientamento della Commissione CE, 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 e che, peraltro, nei mercati interessati, le quote di mercato congiunte delle banche coinvolte, comprese tra il 12 e il 15 per cento, risultano comunque superiori a dette soglie. L'Autorità rileva altresì che non risultano adeguatamente comprovate le affermazioni delle parti circa il fatto che le quote di mercato congiunte delle banche coinvolte 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 concorrenza¹. 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 rilevanza².

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, limitata al comune di insediamento e a quelli territorialmente contigui; 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,

¹ 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.

² Cfr. Comunicazione Commissione 2001/C/368/07 (*de minimis*).

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 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 marchigiane 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. In alcuni casi l'intesa ha portato alla conclusione di accordi di non sovrapposizione tra singole banche ovvero al mutamento di scelte di insediamento già programmate.
29. Le modalità attuative dello scambio di informazioni sono state disciplinate da un Regolamento federale, a cui ha fatto seguito l'emanazione di diverse circolari in virtù delle quali la Federazione ha effettuato, con periodicità triennale, rilevazioni concernenti i progetti di insediamento territoriale delle singole banche e il loro stato di attuazione e ha quindi diffuso tra le associate piani che indicavano i comuni di interesse di ciascuna e segnalavano anticipatamente quelli a rischio di sovrapposizioni. Il Regolamento ha previsto specifici obblighi di non sovrapposizione territoriale, di comunicazione preventiva alla Federazione dei piani di espansione suscettibili di contrastare con gli interessi di altre associate e di valutazione congiunta di tali piani con le altre banche interessate; ha inoltre previsto l'istituzione di un organo federale, la Commissione di indirizzo e coordinamento dello sviluppo territoriale, preposto alla composizione dei conflitti tra associate in materia di aperture di sportelli. Il rispetto del Regolamento sarebbe stato assicurato mediante la previsione di una sanzione particolarmente grave, consistente nella possibile esclusione dalla Federazione, che non risulta essere stata applicata. Il Regolamento è stato revocato il 10 dicembre 2003.

30. 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 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.
31. 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 banche associate alla Federazione nei comuni marchigiani. L'analisi ha rilevato che su 93 comuni in cui tali banche sono presenti, in 8 si riscontrano sovrapposizioni. Dal 1994 al 2003 (periodo di vigenza dell'intesa), le aperture in sovrapposizione sono passate da 2 a 11, interessando il 16 per cento dei nuovi sportelli aperti da banche di credito cooperativo.
32. 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 tra banche associate alla Federazione riscontrato nel periodo di vigenza dell'intesa indica che esse si avvalgono delle opportunità offerte dal nuovo contesto regolamentare e che l'intesa non ha loro precluso l'esercizio della facoltà di insediarsi nelle zone ove erano presenti altre banche della categoria.
33. Gli indicatori statistici utilizzati di norma per rilevare il grado di concorrenza dei mercati bancari segnalano che la competizione è operante nei mercati della raccolta delle province marchigiane. Dal punto di vista strutturale, l'indice di concentrazione di Herfindahl Hirschman, pari in media a 1909 punti, non si discosta notevolmente dal valore nazionale di 1920 punti. La mobilità della clientela, espressa dalla redistribuzione delle quote di mercato registratasi negli ultimi anni, pari al 3,4 per cento, è in linea con la media nazionale (3,4 per cento). Il tasso passivo nominale medio si attesta all'1,02 per cento, a fronte di una media nazionale pari allo 0,96 per cento (dati a dicembre 2003). Nelle province di Pesaro-Urbino e di Macerata, nelle quali i livelli di concentrazione dell'offerta e di mobilità della domanda si discostano dai valori delle aree di riferimento, il potere di mercato delle banche di credito cooperativo, espresso dal numero delle aziende e dalla relativa quota aggregata, non è elevato.
34. 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. In tal senso, non vi

sono elementi che inducano a modificare 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.

35. 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*”³. 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.
36. Secondo i dati forniti dalle parti, nelle Marche, al 31 dicembre 2002, a fronte di una raccolta bancaria pari a circa 15 miliardi di euro, quella di Bancoposta ammontava a circa 3,6 miliardi di euro. Ad ogni modo, 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’intesa⁴. In tal senso sono anche la prassi amministrativa e la Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore (cd. “*de minimis*”)⁵. L’entità delle quote di mercato può essere considerata ai fini di una valutazione complessiva degli effetti dell’intesa.

CONCLUSIONI

37. L’istruttoria ha accertato che la Federazione Marchigiana 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. In alcuni casi l’intesa ha portato alla conclusione di accordi di non sovrapposizione tra singole BCC ovvero al mutamento di scelte di insediamento già programmate. Il Regolamento, in quanto diretto a limitare l’autonomia delle banche nella definizione delle scelte aziendali strategiche relative allo sviluppo territoriale, è restrittivo della concorrenza.
38. 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

³ 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*”.

⁴ 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.”).

⁵ Cfr. par. II, punti 7 e 11.

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.

39. 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.
40. 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 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 il numero di sovrapposizioni riscontrate 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 Ostra Vetere riguardo all'apertura di sportelli nei comuni di Barbara e di Serra San Quirico.
41. L'analisi istruttoria ha segnalato che nei mercati provinciali della raccolta bancaria marchigiani la concorrenza è operante: la concentrazione dell'offerta e la redistribuzione delle quote di mercato non si discostano significativamente dai valori medi delle aree di riferimento, fatta eccezione per le province di Macerata e di Pesaro-Urbino, dove tuttavia il potere di mercato delle banche di credito cooperativo, espresso dal numero delle aziende e dalla relativa quota aggregata, non risulta elevato; 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.
42. 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 e ha espressamente invitato queste ultime ad astenersi da comportamenti siffatti: tali circostanze attenuano la gravità del comportamento della Federazione.
43. 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