

Provvedimento n. 19 del 20 febbraio 1997

**CASSA DI RISPARMIO DI
SAVONA/BANCA CARIGE**

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 Ottobre 1990 n. 287;

VISTA la propria comunicazione del 29 aprile 1996 con la quale disponeva l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti della Banca Carige Spa (di seguito Carige), della Fondazione Cassa di Risparmio di Savona (di seguito Fondazione Carisa) e della Cassa di Risparmio di Savona Spa (di seguito Carisa) per presunta violazione dell'art. 2 della legge n.287/90;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

VISTO il verbale dell'audizione - tenutasi in data 23 luglio 1996 - dei legali rappresentanti della Banca Carige, della Fondazione Carisa e della Carisa dal quale risulta che le parti richiedevano la proroga del termine di chiusura del procedimento e, in subordine all'accertamento della non applicabilità dell'art. 2 della legge n. 287/90, l'autorizzazione in deroga al divieto di cui al predetto art. 2, ai sensi e per gli effetti di cui all'art 4 della medesima legge;

VISTA la propria comunicazione del 6 agosto 1996 con la quale disponeva a seguito della predetta istanza, il differimento del termine di conclusione dello stesso al 20 novembre 1996, al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione richiesta;

VISTI gli atti, pervenuti il 17 settembre 1996 da parte della Banca Carige e il 19 settembre 1996 da parte della Fondazione Carisa con i quali sono state motivate le richieste di autorizzazione in deroga al divieto di cui al predetto art. 2, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 4 della medesima legge;

VISTA la propria comunicazione del 18 novembre 1996 con la quale richiedeva alle parti informazioni utili alla definizione dell'istruttoria in corso, a seguito della stipula tra la Fondazione Carisa e la Banca Toscana del contratto preliminare di compravendita per la cessione del 51% del capitale sociale della Carisa alla Banca Toscana;

VISTI gli atti pervenuti in data 6 dicembre 1996 con i quali la Banca Carige ha presentato il ricorso al Tribunale di Savona contro la Fondazione Carisa per il sequestro delle predette azioni oggetto di cessione alla Banca Toscana o per l'emissione di un provvedimento ex art. 700 c.p.c.;

VISTO il provvedimento del Tribunale di Savona in data 10 dicembre 1996 con il quale è stata rigettata la menzionata richiesta della Carige;

VISTI gli atti pervenuti il 23 dicembre 1996 con i quali la Fondazione Carisa ha comunicato il recesso dai patti sottoscritti con la Banca Carige e ha inviato copia del contratto preliminare con cui la Fondazione si impegna a vendere alla Banca Toscana azioni corrispondenti al 51% del capitale azionario della Carisa;

VISTI infine gli atti pervenuti in data 16 gennaio 1997 con i quali la Carige ha presentato il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria per ottenere l'annullamento della deliberazione del consiglio di amministrazione della Fondazione Carisa in data 10 novembre 1996 con la quale è stata disposta la cessione del 51% delle azioni della Carisa alla Banca Toscana;

CONSIDERATO il parere espresso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90, nella sua adunanza del 30 gennaio 1997;

CONSIDERATO quanto segue:

LE PARTI

1. La Carige - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, con sede legale in Genova, è al vertice dell'omonimo gruppo bancario composto, oltre che dalla capogruppo, da due società strumentali e due società finanziarie. La Carige detiene una partecipazione del 39,9 per cento nel capitale della Carisa Spa. Il gruppo Carige opera prevalentemente nelle regioni Liguria, Piemonte ed Emilia Romagna; la presenza è particolarmente significativa nella regione Liguria, dove il gruppo opera con 191 sportelli su un totale di 219. Il patrimonio e l'attivo del gruppo ammontavano rispettivamente a 1.544 e 17.306 miliardi a fine 1995, mentre la raccolta e gli impieghi ammontavano, alla stessa data, a 8.922 e 8.891 miliardi.

2. La Fondazione Carisa detiene il 60 per cento circa del capitale dell'omonima Cassa di Risparmio Spa. Quest'ultima è la banca capogruppo dell'omonimo gruppo bancario, composto, oltre che dalla Carisa, da una società finanziaria. La Carisa si presenta come una banca a forte connotazione provinciale; a Savona la banca detiene 44 dipendenze (su un totale di 46), il 26,36 per cento della raccolta e il 16,70 per cento degli impieghi. Il patrimonio e l'attivo ammontavano a fine 1995 rispettivamente a 244 e 2.226 miliardi.

IL CONTENUTO DELL'ACCORDO

3. L'ispezione di vigilanza condotta dalla Banca d'Italia nel 1994 presso la Carisa ha evidenziato una situazione tecnica e organizzativa deteriorata. In particolare sono state riscontrate gravi carenze di indirizzo strategico e nel sistema dei controlli interni, un'accentuata rischiosità degli impieghi, un'inadeguata struttura organizzativa, nonché una politica delle partecipazioni all'origine di perdite immobilizzi.

4. In relazione a ciò, la Fondazione Carisa ha sottoscritto con la Carige, nel dicembre 1994, un Progetto di Ristrutturazione finalizzato alla ricapitalizzazione e al recupero di efficienza nella gestione della Carisa.

Secondo quanto previsto dal Progetto la Carige ha sottoscritto l'aumento di capitale deliberato dalla Carisa, portando dal 15,64 per cento al 39,9 per cento la propria partecipazione nella medesima banca.

5. Tale progetto, muovendo dall'intervento sul capitale, prevedeva l'assunzione di ulteriori iniziative concernenti, tra l'altro, la verifica della funzionalità della struttura del gruppo "Carisa", la revisione dell'organizzazione aziendale e il potenziamento degli strumenti operativi, in particolare, nel comparto dell'erogazione del credito, dell'intermediazione finanziaria e del centro elaborazione dati. Il progetto si prefiggeva, tra l'altro, l'obiettivo dell'assunzione piena, da parte della Carige, nei confronti della Carisa, delle responsabilità connesse alla qualità di "partner bancario di elevato standing" nonché dell' "intensificazione del processo di integrazione tra la Cassa di Risparmio di Savona Spa e la Carige Spa".

6. Il progetto inoltre prevedeva una presenza significativa, per numero e competenze, di esponenti Carige negli organi amministrativi e nelle strutture operative della Carisa. In relazione a ciò la Carige ha nominato 3 componenti il consiglio di amministrazione della partecipata e ha distaccato presso di essa propri dirigenti per lo sviluppo e la riorganizzazione dei settori chiave dell'azienda.

7. In considerazione del coordinamento delle politiche commerciali tra le due banche - favorito anche dalla presenza di esponenti Carige negli organi amministrativi e nelle strutture operative della Carisa - e delle rilevanti quote di mercato aggregate relative ai depositi e agli impieghi rispettivamente nella provincia di Savona e a livello regionale, si è avviata, in data 29 aprile 1996, l'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 2 della legge n. 287/90 nei confronti della Carige e della Carisa, per accertare se l'accordo di collaborazione costituisca un'intesa restrittiva della concorrenza.

RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA

L'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO

Le argomentazioni della Carige

8. Nel corso dell'audizione del 23 luglio 1996, nonché nelle memorie difensive la Carige ha esposto le seguenti argomentazioni.

9. L'intervento della Carige nella Carisa e l'assunzione del ruolo di azionista bancario di riferimento era principalmente finalizzato a favorire il superamento della grave crisi aziendale della Carisa evidenziata dall'ispezione di vigilanza del 1994. In conformità al progetto la Carige ha sottoscritto l'aumento di capitale della Carisa Spa, con conseguente incremento della partecipazione detenuta dal 15,64 per cento ai 39,9 per cento. La piena assunzione da parte della Carige del ruolo di partner bancario di riferimento si è altresì riflessa negli organi amministrativi e direttivi. Sulla base degli accordi contenuti nel progetto di ristrutturazione, la Carige ha designato 3 membri su nove del consiglio di amministrazione della Carisa. Sono stati altresì distaccati presso la cassa savonese e presso la società finanziaria da questa controllata, alcuni funzionari della Carige.

10. L'attuazione del progetto di ristrutturazione e, in particolare, l'acquisizione da parte della Carige della partecipazione nel capitale della Carisa era finalizzata all'inserimento di quest'ultima nel perimetro del gruppo Carige.

11. Il nuovo consiglio di amministrazione ha provveduto alla ridefinizione dei poteri e delle deleghe tra struttura operativa e organi amministrativi e alla revisione della patologia dei crediti, anche attraverso una costante opera di monitoraggio. Gli interventi organizzativi sono stati effettuati privilegiando i settori che, più di altri, possono incidere sulla redditività dell'azienda, quali le strutture operative periferiche per le quali è stato rafforzato il ruolo propositivo e gestionale.

12. Sono stati rinaldati i rapporti di collaborazione fra la Carige e la Carisa nel settore dei prodotti finanziari innovativi. In particolare, sono state attivate le procedure per il collocamento, anche da parte della Carisa dei prodotti "Previdenza Attiva" (piano previdenziale messo a punto dalla Carige con le partecipate Basilese Vita Nuova Spa e Fondigest Spa) e "Risparmio Assicurato" (polizza vita a premio unico messa a punto dalla Basilese Vita Nuova Spa). E' iniziato il collocamento da parte della Carisa dei fondi comuni mobiliari "Carifondo Liguria" (fondo obbligazionario globale nazionale istituito dalla suddetta Fondigest Spa e riservato alla clientela della Carige e della Carisa) e "Columbus International Bond" (obbligazionario internazionale denominato in lire e in dollari, istituito dalla società Eptafund Spa specificatamente per la clientela della Carige e della Carisa).

13. Costituisce inoltre parte integrante e sostanziale del progetto di ristrutturazione il testo statutario della Carisa e in particolare l'art. 5 che prevedeva - in caso di vendita delle azioni Carisa da parte della Fondazione - un diritto di prelazione a favore degli enti pubblici e delle società finanziarie o bancarie, e quindi anche della Carige, originarie ai sensi della legge n. 218/90.

Le argomentazioni della Fondazione Carisa

14. Nel corso dell'audizione del 23 luglio 1996, nonché nelle memorie difensive la Fondazione Carisa ha esposto le seguenti argomentazioni.

15. Con il progetto di ristrutturazione concordato tra le parti nel dicembre del 1994 è stato raggiunto un accordo volto a regolare il ruolo di Carige in Carisa e a rafforzare la struttura patrimoniale, organizzativa e operativa di quest'ultima.

16. La collaborazione di Carige non ha compromesso l'autonomia operativa e strategica di Carisa e anzi era diretta proprio a far "riacquisire in modo autonomo i ruoli di pertinenza" della banca stessa. Nonostante la presenza di esponenti Carige nell'organo amministrativo della Carisa, la Fondazione ha la piena e libera proprietà della maggioranza delle azioni di Carisa e non ha vincoli di sorta circa l'esercizio dei relativi diritti.

17. La mera presenza di esponenti del socio di minoranza (Carige) nell'organo amministrativo della Carisa non necessariamente importa un'intesa rilevante sul piano della concorrenza, ove non sia accompagnata da accordi che abbiano diretti effetti sull'attività imprenditoriale e che possano portare a sinergie o collaborazioni produttive o commerciali. Il progetto di ristrutturazione non ha avuto l'effetto di "impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante", ai sensi di quanto indicato all'art. 2 della legge n. 287/90, né che si sono avuti concreti riflessi sul piano della concorrenza fra le due banche. Infatti nel mercato di riferimento operano importanti banche dotate di considerevoli risorse e si è constatata ancora di recente la penetrazione di nuovi soggetti, cosicché l'elevato potere di mercato delle due banche in sede provinciale è bilanciato dall'attività di competitori di adeguato tono.

18. L'ambito territoriale interessato dall'intesa e' comunque ristretto sostanzialmente alla provincia di Savona, che per caratteristiche socio-economiche, non puo' considerarsi mercato rilevante.

19. Il progetto di ristrutturazione e l'intesa societaria di cui trattasi avevano in ogni caso obiettivi temporanei, volti a consentire la ristrutturazione e il rilancio della Carisa. Esaurita tale fase, le parti avrebbero dovuto assumere decisioni strategiche definitive circa i loro rapporti e l'assetto proprietario della Carisa.

20. E' fra l'altro intenzione della Fondazione dismettere - in tempi ristretti - l'intera quota di controllo della Carisa, dando piena attuazione alla direttiva del Ministro del Tesoro del 18 novembre 1994 e a tal fine sono in corso vari e seri contatti con soggetti bancari di primario livello.

* * *

21. In data 23 dicembre 1996 la Fondazione Carisa ha reso noto alla Banca d'Italia di aver deliberato la cessione alla Banca Toscana del 5 1% del capitale azionario della Carisa; essa inoltre ha comunicato il recesso dai patti sottoscritti con la Carige nei 1994. Successivamente la Carisa ha inviato copia del verbale dell'assemblea straordinaria del 10/1/1997 relativo all'approvazione della proposta di modifica dell'art. 5 dello statuto, formulata dal socio Fondazione Carisa. Ai sensi di tale articolo dello statuto della Carisa la Carige ritiene di vantare un diritto di prelazione sulle azioni che la Fondazione Carisa intendesse alienare.

ESAME DEL MERCATO

Definizione del mercato rilevante

22. Per ciò che concerne il mercato geografico, l'analisi è stata concentrata su quelle aree territoriali dove maggiore è l'operatività del gruppo Carige e del gruppo Carisa, e cioè la regione Liguria e le province di Genova e Savona.

23. Dati i forti elementi di contiguità territoriale, le province di Genova e Savona vengono considerate, ai fini della presente istruttoria, come appartenenti a una medesima area geografica rilevante ai fini della tutela della concorrenza nella quale è possibile la costituzione di un significativo potere di mercato.

24. Con riferimento alla definizione merceologica del mercato l'analisi si è concentrata sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari.

25. Il mercato della raccolta bancaria ricomprende i depositi in conto corrente, a risparmio, liberi e vincolati, nonché i certificati di deposito e i buoni fruttiferi; dal punto di vista geografico la provincia costituisce l'ambito territoriale più ristretto entro il quale valutare l'operazione.

26. Il mercato degli impieghi, comprensivo del credito a breve e a medio lungo termine, nelle varie forme tecniche, risulta rilevante dal punto di vista territoriale a livello regionale.

27. Inoltre, per quanto concerne il mercato merceologico l'intesa riguarda anche l'offerta di altri prodotti finanziari, quali ad esempio fondi comuni di investimento, dove peraltro la posizione relativa delle due banche non risulta di rilievo.

Il mercato della raccolta

28. L'intesa in esame esplica i suoi effetti principalmente nella provincia di Savona⁵ dove il gruppo Carige detiene una quota di mercato del 16,12% mentre quella della Carisa è pari al 26,36%; tali quote risultano lievemente inferiori rispetto a quelle detenute a fine 1994. Nella provincia di Genova il gruppo Carige detiene una quota di mercato pari al 31,24%; il gruppo Carisa non raccoglie depositi nella provincia di Genova.

29. I principali competitori della Carisa nella provincia di Savona sono: il gruppo Sanpaolo con il 25,20% dei depositi; il gruppo Banca Popolare di Novara con l'8,59%. Rispetto alla situazione a fine 1994, i citati competitori hanno migliorato lievemente la propria posizione di mercato.

30. Con riferimento all'ambito regionale, si rileva che in Liguria le quote di mercato del Gruppo "Carige" e del Gruppo "Savona" ammontano rispettivamente, al 24,97% e al 4,38% per i depositi. Considerando le posizioni di mercato a fine 1994 si nota una sostanziale stabilità delle quote sui depositi nella regione da parte delle banche interessate all'intesa. Le posizioni relative delle prime cinque banche nella regione rimangono sostanzialmente invariate rispetto a fine 1994.

⁵ I dati contenuti nel presente provvedimento sono riferiti al 31 dicembre 1995.

Il mercato degli impieghi

31. Nel mercato degli impieghi la quota detenuta congiuntamente dalle banche aderenti all'intesa è pari, nella regione Liguria, al 28,71%, risultante dal 24,41% detenuto dalla Carige, prima banca nella regione, e dal 4,30% della Carisa; la quota congiunta a fine 1994 era pari al 29,94%. I principali concorrenti nella regione sono il gruppo Banca Commerciale Italiana, con una quota di mercato sugli impieghi pari al 16,37% e il gruppo San Paolo con una quota pari all'11,87%. Le quote detenute dai concorrenti sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto al 1994.

VALUTAZIONI DELLA BANCA D'ITALIA

Applicabilità dell'art. 2 della legge n. 287/90

32. Il progetto di ristrutturazione costituisce un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, che vieta le intese aventi per oggetto o per effetto di falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante. Esso si configura in particolare come intesa orizzontale data la presenza della Carige e della Carisa sui medesimi mercati.

33. I principi dell'ordinamento comunitario, espressi sia dalla Corte di Giustizia CE (cfr. Corte di Giustizia CE, 17 novembre 1987, cause riunite n. 142 e 156/84, BAT e Reynolds c. Commissione) sia dalla Commissione (Dec. del 10/11/1992, 93/252/CEE, Warner Lambert/Gillette e altri, Bic/Gillette e altri) consentono di affermare che l'acquisto, da parte di un'impresa, di una partecipazione di minoranza in una società concorrente non rientra nell'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza solo laddove tale acquisto risponda ad una mera finalità di investimento finanziario passivo. La fattispecie risulta invece vietata ogni qualvolta si accerti che essa costituisce un mezzo idoneo ad influire sul comportamento commerciale delle imprese in questione, in modo da restringere o falsare il gioco della concorrenza sul mercato.

34. Se dunque, il fatto che un'impresa acquisti una partecipazione al capitale di un'impresa concorrente, non costituisce, di per sé, un comportamento vietato dall'art. 2 della legge n. 287/90, esso può, tuttavia, unitamente ad altre circostanze di fatto o di diritto, costituire una significativa restrizione del livello di concorrenza dei mercati nei quali le imprese operano.

35. Alla stregua delle risultanze dell'istruttoria, il progetto di ristrutturazione sottoscritto dalle parti è tale - tenuto conto del coordinamento delle politiche commerciali e delle quote di mercato delle banche coinvolte nell'accordo - da configurare una fattispecie di intesa suscettibile di restringere o alterare il gioco della concorrenza sui mercati interessati.

36. Il coinvolgimento della Carige avviene nel momento della formazione degli indirizzi gestionali della Carisa tramite la presenza di esponenti della Carige nel Consiglio di Amministrazione della partecipata: in questo modo la Carige partecipa attivamente alla formazione di importanti decisioni imprenditoriali. Fattispecie di questo tipo sono state già ritenute restrittive della concorrenza da parte della UE e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cfr. provvedimento n.3086 dell'8 giugno 1995 dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato caso Parmalat/Granarolo Felsinea).

37. Il coinvolgimento della Carige riguarda anche le fasi di applicazione degli indirizzi gestionali decisi e sembra estendersi a tutti gli aspetti dell'operatività della banca partecipata, in virtù della presenza di propri esponenti all'interno della struttura organizzativa della Carisa.

38. Alla luce di quanto sopra, il contenuto del progetto di ristrutturazione, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, configurava una fattispecie di intesa suscettibile di essere vietata.

39. A partire dalla seconda metà del 1996 la Fondazione Carisa ha posto in essere comportamenti finalizzati inequivocabilmente a interrompere i rapporti di collaborazione instaurati con la Carige. Da ultimo la Fondazione con lettera dell'11 novembre 1996 ha comunicato alla Carige l'intenzione di cedere il pacchetto azionario di controllo dell'omonima Cassa di Risparmio alla Banca Toscana e il recesso dai patti parasociali sottoscritti nel 1994 con la Carige medesima.

40. La Banca Carige a seguito della decisione della Fondazione Carisa di cedere la partecipazione di controllo alla Banca Toscana ha avviato un'iniziativa giudiziaria presso il Tribunale di Savona a tutela dei diritti e degli interessi della Carige e dei suoi azionisti, chiedendo subordinatamente il sequestro giudiziario delle azioni Carisa che la Fondazione intende cedere alla Banca Toscana od un provvedimento atipico ex art. 700 cpc. Il Tribunale di Savona ha rigettato tale istanza.

41. Successivamente la Carige ha presentato ricorso, tuttora pendente, al Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria contro la Fondazione Carisa per l'annullamento della delibera del consiglio di amministrazione della Fondazione con la quale è stata decisa la vendita del 51% delle azioni della Carisa, è stata approvata la bozza del relativo compromesso di vendita ed è stata decisa l'eliminazione dallo statuto della Carisa della norma concernente il diritto di prelazione a favore di Carige. Sulla base di questa norma dello statuto della Carisa la Carige riteneva di vantare un diritto di prelazione sulle azioni che la Fondazione Carisa intendesse alienare.

42. Il clima conflittuale creatosi fra gli azionisti della Carisa e sfociato in iniziative giudiziarie ha indotto cinque consiglieri della Carisa a rassegnare le dimissioni per l'impossibilità di "operare nell'interesse prioritario dell'azienda". A seguito delle dimissioni dei cinque consiglieri l'organo consiliare della banca è decaduto ai sensi dello statuto, ed è stata convocata l'assemblea dei soci per la nomina del nuovo consiglio di amministrazione. Il nuovo consiglio, nominato in data 27 gennaio u.s., non comprende rappresentanti della Carige.

43. Il crescente clima di ostilità e le divergenze di vedute tra gli azionisti della Carisa e la richiesta di interventi giudiziari, sia in sede civile che amministrativa, hanno determinato un quadro giuridico estremamente complesso non ancora definito, ma dal quale emerge palesemente che è cessato ogni rapporto di collaborazione tra le parti, come riscontrato anche nel parere reso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

CONCLUSIONI

Gli elementi emersi durante l'istruttoria portano alle seguenti conclusioni:

1) il recesso della Fondazione dalle intese relative al "Progetto di ristrutturazione", che definisce i rapporti tra la Carige e la Fondazione Carisa, e i mutamenti intervenuti nel consiglio di amministrazione della Carisa hanno fatto venir meno il coinvolgimento della Carige nella gestione della Carisa, e, quindi, le condizioni per il coordinamento del comportamento delle parti;

2) allo stato attuale sono venuti meno i presupposti per la valutazione della ricorrenza delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione in deroga richiesta dalle parti in via subordinata, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/90;

3) resta inteso che saranno oggetto di valutazione per i profili di concorrenza gli atti e i comportamenti posti in essere dalle parti per la soluzione delle attuali controversie, anche in esito alla definizione delle vertenze giudiziarie pendenti.

La Banca d'Italia, tutto ciò premesso e considerato;

DISPONE

che allo stato attuale non vi è luogo a provvedere in ordine alla fattispecie dell'intesa tra la Carige, la Fondazione Carisa e la Carisa.

Non vi è luogo inoltre alla valutazione della ricorrenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione in deroga ai sensi dell'art.4 della legge n. 287/90.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

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

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

Antonio Fazio