

Provvedimento n. 22 del 3 aprile 1998 **BANCO DI
SICILIA/SICILCASSA/MEDIOCREDITO
CENTRALE**

LA BANCA D 'ITALIA

VISTA la Legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 4064 del 1989;

VISTO il Regolamento emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991, n. 461;

VISTA la comunicazione in data 3 settembre 1997 con la quale il Banco di Sicilia Spa ha notificato alla Banca d'Italia l'operazione di acquisizione di parte delle attività e passività della Sicilcassa Spa ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2, della legge n. 287/90;

VISTO il Decreto del Ministro del Tesoro del 5 settembre 1997 con il quale è stata revocata l'autorizzazione all'attività bancaria alla Sicilcassa Spa, in amministrazione straordinaria, ed è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa della stessa;

VISTA la comunicazione in data 19 settembre 1997 con la quale il Mediocredito Centrale Spa ha notificato alla Banca d'Italia l'operazione di acquisizione di una quota di partecipazione nel capitale del Banco di Sicilia Spa pari al 40,9 per cento circa;

VISTO il proprio provvedimento n. 58/A del 16 ottobre 1997, con il quale disponeva l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti del Banco di Sicilia Spa, del Mediocredito Centrale Spa e della Sicilcassa Spa, in liquidazione coatta amministrativa.

VISTO il proprio provvedimento n. 62/A del 28 novembre 1997, con il quale disponeva la proroga al 30 dicembre 1997 del termine di conclusione del procedimento in questione, fatto salvo l'ulteriore termine di cui all'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 per il rilascio del parere da parte dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato;

SENTITI in data 17 dicembre 1997 e in data 17 febbraio 1998 i rappresentanti legali del Banco di Sicilia Spa e del Mediocredito Centrale Spa;

VISTE le memorie inviate dal Banco di Sicilia Spa alla Banca d'Italia con lettere rispettivamente del 24 novembre 1997 (prot. n. 84) del 15 dicembre 1997 (prot. n. 93) e del 17 febbraio 1998;

CONSIDERATO che in data 5 settembre 1997 è stata disposta la chiusura dell'amministrazione straordinaria della Sicilcassa con la cessione di parte delle attività e delle passività al Banco di Sicilia e che, per tale ragione, è opportuno ricalcolare le quote di mercato delle parti ad una data più recente e comunque successiva alla chiusura dell'amministrazione straordinaria (30 settembre 1997);

TENUTO CONTO del programma di ristrutturazione della rete territoriale contenuto nel piano industriale approvato dal Consiglio di amministrazione del Banco di Sicilia Spa in data 4 dicembre 1997 e consegnato alla Banca d'Italia nel corso della prima delle predette audizioni;

VISTO il parere reso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 20, comma 3 della legge n. 287/90, pervenuto in data 6 febbraio 1998;

VISTO il proprio provvedimento n. 2/A del 6 febbraio 1998, con il quale disponeva la proroga di ulteriori 30 giorni del termine di conclusione del procedimento, al fine di soddisfare la richiesta del Banco di Sicilia di essere ascoltato nuovamente in audizione prima della chiusura dell'istruttoria;

VISTO il secondo parere reso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 20, comma 3 della legge n. 287/90, pervenuto in data 2 aprile 1998;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Il Banco di Sicilia Spa è la società bancaria posta al vertice dell'omonimo gruppo bancario (di seguito "Banco") composto, oltre che dalla capogruppo, dalle controllate bancarie IRFIS - Mediocredito della Sicilia Spa e Banco di Sicilia International Sa (Lussemburgo), da due società finanziarie e da due società strumentali. Il gruppo opera prevalentemente nella regione Sicilia, dove detiene 300 dei suoi 392 sportelli, raccoglie circa l'82% dei propri depositi ed eroga il 60% degli impieghi. La raccolta e gli impieghi totali del Banco al 30 settembre 1997 sono pari rispettivamente a 17.733 e 31.079 miliardi¹⁰. Il fatturato da considerare ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2, della legge n. 287/90 (un decimo del totale dell'attivo consolidato dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine) ammonta a 5.642 miliardi di lire.

2. La Sicilcassa Spa (di seguito "Sicilcassa") disponeva, alla data di chiusura dell'amministrazione straordinaria, di una rete territoriale di 245 sportelli, 243 dei quali ubicati nella regione Sicilia; in quest'ultima regione la banca raccoglieva oltre il 99 per cento dei propri depositi ed erogava circa il 95% degli impieghi. Il fatturato da considerare ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2, della legge n. 287/90 (un decimo del totale dell'attivo consolidato dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine) ammontava a 1.672 miliardi di lire.

3. Il Mediocredito Centrale Spa (di seguito "Mediocredito") è la società bancaria posta al vertice dell'omonimo gruppo bancario composto, oltre che dalla capogruppo, da tre società finanziarie, di cui una estera. Non opera direttamente in Sicilia ed eroga a controparti siciliane lo 0,96% dei propri impieghi, corrispondenti ad una quota del mercato regionale pari allo 0,02%. La raccolta e gli impieghi totali del Mediocredito al 30 settembre

¹⁰ Alla stessa data il gruppo effettuava ulteriore raccolta per oltre 15 mila miliardi di lire tramite emissione di obbligazioni.

1997 sono pari rispettivamente a 315 e 2.174 miliardi¹¹. Il fatturato da considerare ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2, della legge n. 287/90 (un decimo del totale dell'attivo consolidato dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine) ammonta a 1.130 miliardi di lire.

II.1 FATTI

4. La Sicilcassa è stata posta in amministrazione straordinaria il 7 marzo 1996. Gli organi incaricati dell'amministrazione - conclusasi il 5 settembre 1997 - hanno sottolineato, nella relazione conclusiva sull'attività svolta, l'inevitabilità della soluzione liquidatoria, in relazione all'impossibilità della Sicilcassa di ottemperare alle obbligazioni finanziarie a breve termine e all'eccezionale gravità delle perdite patrimoniali accertate nel corso dell'amministrazione straordinaria.

5. Al momento della chiusura dell'amministrazione straordinaria lo stato patrimoniale della Sicilcassa contava 7.843 miliardi di lire in crediti verso clientela al netto delle svalutazioni e 10.608 miliardi di debiti verso clientela e debiti rappresentati da titoli, mentre il numero dei dipendenti era pari a 2.970 unità. Ciò posto, al fine di tutelare i depositanti e la clientela in generale dagli effetti del dissesto, di assicurare la prosecuzione delle relazioni creditizie a sostegno dell'economia regionale e di mantenere i livelli di occupazione dando contestualmente soluzione alle problematiche connesse al costo del lavoro, è stato predisposto un piano di intervento basato sul rilievo di parte delle attività e delle passività della Sicilcassa da parte di altri istituti di credito e sull'apporto di nuovi mezzi patrimoniali.

6. I tentativi esperiti dagli organi dell'amministrazione straordinaria e dalle Autorità creditizie di coinvolgere nell'operazione di risanamento primari istituti di credito hanno incontrato grandi difficoltà. Le caratteristiche economiche e ambientali della regione, le preoccupazioni in ordine alla reale possibilità di un'efficace e proficua presenza sul mercato siciliano attraverso un'acquisizione di tali dimensioni, ampliati da una non completa conoscenza diretta della realtà siciliana, nonché l'esigenza di dare soluzione ai problemi occupazionali della Sicilcassa, hanno dissuasato le banche nazionali ed estere da un intervento diretto sulla banca¹².

7. Data l'impossibilità di dare soluzione in via autonoma al dissesto della Sicilcassa e constatata la mancanza di interesse da parte delle maggiori banche italiane ed estere a intervenire, sia pure nell'ambito della liquidazione e in presenza di misure di sostegno finanziario esterno (di seguito specificate) volte a neutralizzare le perdite pregresse della Sicilcassa, l'unico istituto disponibile a intervenire in un'ottica di prosecuzione delle relazioni creditizie della Sicilcassa stessa è stato il Banco di Sicilia.

8. L'operazione si inserisce in un piano più articolato che prevede l'ingresso del Mediocredito nel capitale del Banco, attraverso la sottoscrizione di un aumento di capitale riservato pari a 1.000 miliardi di lire, corrispondente ad un'interessenza del 40,9 per cento, nonché l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi a copertura dello sbilancio di cessione per un ammontare massimo di 1.000 miliardi di lire. L'operazione verrebbe, inoltre, accompagnata da misure di razionalizzazione degli assetti organizzativi e di riduzione dei costi tali da conferire alla nuova realtà bancaria siciliana adeguati assetti patrimoniali e prospettive reddituali¹³.

9. In tale ambito il Mediocredito ha stipulato con la Regione Siciliana e la Fondazione Banco di Sicilia (azionisti, insieme al Tesoro, del Banco) un accordo che, tra l'altro, prevede:

nell'immediato, una modifica dello statuto del Banco volta ad aumentare il numero dei Consiglieri da sette a undici e a prevedere la nomina di due Vice Presidenti al fine di consentire che il Consiglio di amministrazione sia integrato da tre consiglieri designati dal Mediocredito, tra i quali un Vice Presidente con deleghe in materia di indirizzo strategico, studi e comunicazioni, e da un Amministratore Delegato, nella persona dell'attuale Direttore Generale;

¹¹ Il gruppo raccoglie, inoltre, oltre 800 miliardi di lire tramite emissione di obbligazioni.

¹² Il Ministero del Tesoro, fornendo le informazioni richieste dalla Commissione Europea - Direzione Generale IV, con nota n. 500151 del 3 dicembre 1997, ha ribadito che "nessuna banca è risultata disponibile all'intervento . . . ad eccezione del Banco di Sicilia con l'intervento del Mediocredito Centrale."

¹³ La Commissione UE ha aperto una procedura ai sensi dell'art. 92, comma 1, del Trattato UE nei confronti dello Stato italiano per gli aiuti finanziari concessi alle parti nell'ambito dell'operazione (cfr. IP/98/240, dell'11 marzo 1998).

una quota del mercato regionale degli impieghi pari al 46,64%;
in termini di sportelli una porzione pari al 34% circa del totale regionale. Valori più elevati di quello regionale si riscontrano nella province di Palermo (44,5%) ed Enna (43,3%).

V. I RISULTATI DELL'ISTRUTTORIA.

17. L'art. 6 della legge n. 287/90 considera restrittive della concorrenza le operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati di riferimento tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Al fine di valutare se la concentrazione in oggetto comporti la costituzione di una posizione dominante in capo al Banco al termine dell'operazione, va ricordato che la definizione generalmente usata dalla Commissione Europea e accettata dalla Corte di Giustizia (cfr. caso *United Brands v. Commission*)¹⁵ si riferisce al "potere economico detenuto da un'impresa che la rende capace di prevenire che la competizione effettiva venga mantenuta nel mercato rilevante conferendole l'abilità di comportarsi in maniera apprezzabile indipendentemente da competitori e consumatori"¹⁶.

18. L'operazione di concentrazione in questione deve inoltre essere valutata tenendo conto della particolare situazione di dissesto della Sicilcassa e degli effetti che verrebbero a determinarsi sul mercato di riferimento in ipotesi di liquidazione totale dell'azienda interessata. L'eventuale liquidazione *tout court* della Sicilcassa avrebbe negative ripercussioni sull'offerta di prodotti e servizi bancari, comportando una perdita di benessere sociale per i consumatori.

19. La Commissione Europea ha recepito il modello elaborato dalla giurisprudenza *statunitense*¹⁷, in base al quale il salvataggio di un'impresa in stato di insolvenza o prossima al fallimento può costituire un fattore rilevante nell'ambito dell'analisi dell'impatto competitivo di un'operazione sul mercato, nel caso "*Boeing/McDonnell Douglas*"¹⁸. In generale tale modello può ritenersi applicabile se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) è improbabile che l'impresa soddisfi le sue obbligazioni finanziarie, nel prossimo futuro; b) non vi è possibilità che una ristrutturazione dell'impresa abbia successo; c) non vi è alcuna alternativa meno anticompetitiva all'attuale acquirente; d) in mancanza dell'acquisizione le principali attività materiali e immateriali dell'impresa in crisi "uscirebbero" dal mercato rilevante nell'immediato futuro qualora non vendute. In queste circostanze, la situazione concorrenziale post-acquisizione nei mercati rilevanti può non essere peggiore di quella che si verificherebbe se la concentrazione non avesse luogo.

20. I principi esposti al punto precedente devono essere tenuti in considerazione per effetto del richiamo previsto dall'art. 1, comma 4, della legge n. 287/90, secondo il quale l'interpretazione delle norme contenute nella legge deve essere effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità Europee in materia di disciplina

¹⁵ Caso n.27/76, pubblicato in CMLR n. 1 del 1978, p. 429.

¹⁶ In ordine all'accertamento della dominanza, la Commissione Europea prende in esame i seguenti indicatori:

- quote di mercato. Esse non costituiscono un elemento concludente; tuttavia in *Hoffmann-La Roche v Commission* la Corte di Giustizia ha affermato che quote di mercato particolarmente alte sono di per se stesse, e salvo circostanze eccezionali, evidenza dell'esistenza di una posizione dominante. In *AZKO Chemie BV v Commission* la Corte di Giustizia ha affermato che quote di mercato del 50% possono essere considerate tali e, di conseguenza, in assenza di circostanze eccezionali che provino il contrario, un'impresa con tali quote sarà considerata dominante: tale impresa dovrà sostenere l'onere di provare di non essere dominante. Il Tribunale di Primo Grado e la Commissione hanno affermato (cfr. *United Brands*) che un'impresa con quote pari al 40-45% del mercato era dominante. Nel decimo rapporto della Commissione sulla politica di concorrenza, la Commissione ha preso la posizione che una posizione dominante può essere in generale affermata quando un'impresa detiene quote di mercato pari al 40-45%;
- il potere di mercato deve esistere per un arco di tempo particolarmente ampio;
- quote di mercato dei competitori e indici di concentrazione dell'offerta;
- pressioni competitive provenienti dall'esterno del mercato. Ciò porta a considerare l'esistenza di barriere all'entrata di tipo economico; queste ultime esistono solo quando un nuovo entrante deve affrontare costi superiori a quelli sostenuti dall'impresa già presente sul mercato;
- condotta e performance dell'impresa.

¹⁷ La *Failing firm doctrine* è stata per la prima volta applicata dalla Corte Suprema nel caso *International Shoe Co. v. F.T.C.* 280 U.S. 291 (1930), ove ritenne che l'operazione di concentrazione, pur comportando sostanziali effetti negativi sotto il profilo concorrenziale, dovesse essere autorizzata poiché le risorse dell'impresa acquisita erano "so depleted and the prospect of rehabilitation so remote that it faced the grave probability of a business failure with resulting loss to its stockholders and injury to the communities where the plants were operated". Nella successiva sentenza *Citizen Publishing Co. v. United States*, 394 U.S. 131 (1969), la Corte chiarì che affinché la dottrina potesse ricevere attuazione, non dovevano esservi alternative all'acquisizione meno restrittive del gioco della concorrenza. Le condizioni che devono essere rispettate perché si possa applicare la *failing firm doctrine* sono state elaborate congiuntamente dal Dipartimento di Giustizia americano e dalla Federal Trade Commission del 1992, e successivamente revisionate l'8 aprile 1997 (Cfr. le *Horizontal Merger Guidelines*).

¹⁸ Cfr. la Decisione della Commissione Europea del 30 luglio 1997, Caso IV/M.877, pubblicata in G.U.C.E. serie L 336/16 dell'8 dicembre 1997.

in occasione della riunione assembleare del Banco per l'approvazione del bilancio dell'esercizio 1997, la ricostituzione del Consiglio di amministrazione. La designazione dei Consiglieri avverrà in proporzione alle quote di partecipazione dei soci e la designazione di un Vice Presidente e dell'Amministratore Delegato sarà di pertinenza del Mediocredito.

III. I MERCATI RILEVANTI

10. Il mercato geografico. L'area di maggiore operatività del Banco e della Sicilcassa è rappresentata dalla regione Sicilia. La regione Sicilia e le sue province individuano, pertanto, la dimensione geografica rilevante ai fini della presente valutazione.

11. Il mercato merceologico. I mercati oggetto dell'istruttoria sono soprattutto quelli della raccolta e degli impieghi bancari. Il mercato della raccolta ricomprende i depositi in conto corrente, a risparmio, liberi e vincolati, nonché i certificati di deposito e i buoni fruttiferi; tale mercato risulta rilevante dal punto di vista geografico, oltre che a livello regionale, anche a quello provinciale. 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 (cfr. punto n.15). Inoltre, considerato che il progetto industriale del Banco di Sicilia pone l'enfasi soprattutto sulla presenza territoriale del gruppo nell'isola e sull'esigenza di ristrutturazione della stessa, il presente provvedimento valuta anche gli effetti dell'operazione sulla rete territoriale del Banco.

12. Gli altri mercati dei prodotti e dei servizi finanziari interessati dall'operazione, quali ad esempio i mercati cosiddetti dell'intermediazione mobiliare e dell'intermediazione finanziaria, non vengono esaminati nel presente provvedimento in considerazione del limitato potere concorrenziale delle parti in tali mercati, che hanno una dimensione geografica coincidente con l'intero territorio nazionale.

IV. LA FATTISPECIE

13. Il rilievo delle attività e passività della Sicilcassa da parte del Banco realizza una fattispecie di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Tuttavia, l'operazione deve essere considerata sia alla luce del contenuto dell'accordo fra gli azionisti del Banco, in quanto lo stesso costituisce un elemento essenziale per la realizzazione dell'operazione, sia dei principi del diritto della concorrenza adottati in sede nazionale e comunitaria per l'inquadramento delle fattispecie **concentrative**¹⁴. In particolare, le previsioni dell'accordo citato relative alla nomina dei Consiglieri del Banco, alle deleghe in materia di indirizzo strategico, studi e comunicazioni, e alla nomina dell'Amministratore Delegato di pertinenza del Mediocredito, fanno ritenere sussistente il controllo - congiuntamente ad altri soggetti - dello stesso Mediocredito nei confronti del Banco, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della legge n. 287/90.

14. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'operazione, complessivamente considerata, si configura quale concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90.

15. Considerato inoltre che l'operazione coinvolge due soggetti bancari (Banco e Sicilcassa) che, in tutte le province siciliane, sono dotati di un forte potere di mercato in termini di raccolta, di impieghi e di sportelli, la Banca d'Italia ha ritenuto di avviare un procedimento istruttorio ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/90 nei confronti del Banco di Sicilia, del Mediocredito Centrale e della Sicilcassa al fine di valutare se l'operazione di concentrazione posta in essere dalle predette parti sia suscettibile di determinare la costituzione di una posizione dominante nei mercati di riferimento tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza ai sensi dell'art. 6 della predetta legge.

16. In particolare, a seguito dell'operazione di concentrazione, il Banco verrebbe a detenere, con riferimento ai dati al 30 settembre 1997:

nel mercato della raccolta, quote provinciali comprese, in sei ambiti su nove, tra il 32,16% e il 57,34%;

¹⁴ Si veda in particolare la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee sul concetto di concentrazione, pubblicata in G.U.C.E. C 385 del 31 dicembre 1994, pag. 5 e seguenti.

della concorrenza. Nell'applicare le disposizioni nazionali a tutela della concorrenza, le singole autorità tengono pertanto conto dei principi elaborati dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia nelle proprie decisioni e sentenze e li applicano alle fattispecie di rilevanza nazionale.

21. Con riferimento al caso di specie, la semplice aggregazione delle quote di mercato delle banche coinvolte non riflette l'effettiva variazione dei livelli concorrenziali esistenti. Da un lato, la capacità competitiva della Sicilcassa si è indebolita nel corso degli anni a causa della situazione in cui la stessa versava, dall'altro, qualora le attività e passività della Sicilcassa non fossero cedute a un'altra banca, il Banco si troverebbe in una posizione vantaggiosa per acquisirne comunque la parte maggiore, e sicuramente preponderante per quanto concerne gli impieghi, sia per la conoscenza dell'economia regionale sia per le analogie riscontrabili nell'attività delle due banche¹⁹.

22. L'ipotesi di aggregazione fra il Banco e la Sicilcassa è pertanto risultata essere l'unica alternativa al dissesto della Sicilcassa in grado di mantenere un adeguato livello di servizio alla clientela. Tale fattore va considerato ai fini della valutazione degli effetti della concentrazione, applicando un criterio già utilizzato in casi analoghi²⁰.

23. Inoltre, anche la capacità competitiva del Banco nella Regione è risultata a lungo limitata dalle gravi problematiche gestionali e patrimoniali che ne hanno caratterizzato l'operatività fino alla fine del 1993, anno in cui sono stati rinnovati completamente gli organi aziendali. In particolare l'attività del Banco appariva condizionata da rilevanti lacune della situazione tecnico-organizzativa, da una scadente qualità del credito, dall'inadeguatezza degli strumenti di controllo e dal mancato rispetto dei coefficienti minimi obbligatori di solvibilità. Tale situazione ha contribuito a determinare perdite di esercizio di 849 miliardi di lire nel 1993, 658 miliardi di lire nel 1994 e 274 miliardi di lire nel 1995. Il ritorno ad un sostanziale pareggio è avvenuto solo nel 1996, a completamento di una prima fase di risanamento e grazie anche a rilevanti apporti patrimoniali del Tesoro e della Regione Sicilia. Solo di recente, quindi, il Banco ha posto le premesse per poter recitare un ruolo più attivo nel mercato del credito siciliano.

Il mercato della raccolta

24. Con riferimento al mercato della raccolta, il Banco verrebbe a detenere, ad operazione conclusa, il 39,4% della raccolta regionale complessiva (il Banco detiene il 24,21% della raccolta, la quota della Sicilcassa è pari al 15,19%, mentre il Mediocredito non effettua raccolta nella regione Sicilia); particolarmente rilevanti appaiono, inoltre, le quote di mercato che il Banco verrebbe a detenere a operazione conclusa nelle province di Palermo ed Enna.

25. Sempre in Sicilia, le quote di mercato delle parti al 31 dicembre 1990 erano rispettivamente pari al 25,41% e al 19,66%. Nella regione operano qualificati competitori, tra cui il Gruppo Banca Commerciale Italiana con il 6,86% della raccolta, il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 5,46% e il Gruppo Banca Agricola Popolare di Ragusa con il 5,20%.

26. La citata quota di mercato del Banco è tuttavia influenzata dall'attività di cassa svolta dal Banco per conto della Regione Siciliana²¹. Il servizio di cassa regionale viene espletato attraverso un Ufficio Centrale sito in Palermo, ove è intrattenuto il conto intestato "Regione Siciliana"; tutte le operazioni di accredito (incassi) e addebito (pagamenti) effettuate per conto della Regione vengono riferite al suddetto conto. Al 30 settembre 1997, la raccolta imputabile allo svolgimento di tale servizio ammontava a 1.156 miliardi di lire, corrispondenti al 2,3% circa della raccolta complessiva su base regionale. La quota di mercato che il Banco verrebbe a detenere, ad operazione conclusa e senza tener conto dell'attività di cassa regionale, ammonterebbe pertanto al 37,96% della

¹⁹ Considerazioni analoghe vengono espresse nella citata Decisione della Commissione Europea relativa al Caso "Boeing/McDonnell Douglas", in particolare al punto n. 61.

²⁰ Cfr. Provvedimento della Banca d'Italia n. 1 del 5 aprile 1993 (Banco di Sardegna/Popolare Sassari). La considerazione relativa al benessere degli utenti dei servizi bancari presenta molte analogie con la "Convergence and needs defence" prevista dal Bank Merger Act statunitense.

²¹ Cfr. memoria del Banco di Sicilia del 17 febbraio 1998.

raccolta **regionale**²²; in particolare, al netto della raccolta imputabile all'attività di Cassa Regionale, il Banco detterebbe il 23,23% della raccolta. mentre la quota della Sicilcassa sarebbe pari al **14,73%**²³.

27. Nella provincia di Palermo, il Banco detiene una quota di mercato del 29,46% mentre la quota della Sicilcassa è pari al 27,88%. La quota di mercato del Banco è diminuita rispetto al 1990 (33,20%), così come è avvenuto per la quota della Sicilcassa (28,56%). Al netto della raccolta effettuata in qualità di Cassa Regionale, la quota complessivamente detenuta dalle parti nella provincia di Palermo scenderebbe dal 57,34% al 53,70%. L'indice di **Herfindahl-Hirschman**²⁴, nella provincia considerata, passa per effetto dell'operazione da 1.807 a 3.450 punti; ordinando le 103 province italiane per valori decrescenti dell'indice HHI, Palermo passerebbe, per effetto dell'operazione in parola, dal quarantasettesimo al nono posto. La concentrazione riguarda la prima e la seconda banca in termini di quota di mercato. Nella provincia, il principale competitore del Banco è il Gruppo Banca Nazionale del Lavoro (di cui fa parte, ai fini della presente analisi, il Banco di Napoli) con il 7,59% della raccolta; seguono il Gruppo Banca Commerciale Italiana con il 5,76% e il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 4,19%.

28. Nella provincia di Enna, il Banco detiene il 30,42% della raccolta, mentre la Sicilcassa detiene il 16,42%. L'andamento delle quote di mercato mette in evidenza un sostanziale calo della Sicilcassa, che al dicembre 1990 deteneva il 29,07% della raccolta, mentre la quota del Banco è rimasta sostanzialmente stabile. L'indice HHI passa, per effetto dell'operazione, da 1.751 a 2.750 punti. Tra i principali competitori figurano il Gruppo San Paolo di Torino con il 17,13% della raccolta, la BCC La Riscossa di Regalbuto con il 10,32% e la BCC La Concordia di Pietraprzia con il 9,52%.

29. Nella provincia di Agrigento, il Banco detiene il 28,61% della raccolta, mentre la Sicilcassa detiene il 10,29%. La quota di mercato del Banco è diminuita, nel periodo considerato, di oltre quattro punti percentuali; analogamente, la quota della Sicilcassa è passata dal 17,76% del dicembre 1990 al 10,29% del settembre 1997. L'indice HHI passa da 1.336 a 1.924 punti. I principali competitori sono il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 10,83% della raccolta, il Gruppo San Paolo di Torino con il 9,63% e il Gruppo Bancario S. Angelo con l'8,92%.

30. Nella provincia di Messina, il Banco detiene il 25,10% della raccolta, mentre la Sicilcassa detiene il 10,93%. La quota di mercato del Banco è diminuita, nel periodo considerato, di oltre due punti percentuali; analogamente, la quota della Sicilcassa è passata dal 18,04% del dicembre 1990 al 10,93% del settembre 1997. L'indice HHI passa da 1.145 a 1.693 punti. I principali competitori sono il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 10,98% della raccolta, la Banca di Credito Popolare di Siracusa con l'8,25% e il Gruppo Banca Commerciale Italiana con l'8,20%.

31. Nella provincia di Siracusa, il Banco detiene il 22,29% della raccolta, mentre la Sicilcassa il 10,67%. Le stesse quote di mercato del Banco e della Sicilcassa erano pari, al dicembre 1990, rispettivamente al 25,20% e al 17,57%. L'indice HHI passa da 1.337 a 1.812 punti. I principali competitori sono la Banca di Credito Popolare di Siracusa con il 19,16% della raccolta, il Gruppo Banca Agricola Popolare di Ragusa con il 14,17% e il Gruppo Banca Commerciale Italiana con il 7,93%.

32. Nella provincia di Caltanissetta, il Banco detiene il 22,56% della raccolta, mentre la Sicilcassa detiene il 9,60%. La quota di mercato del Banco è cresciuta, nel periodo considerato, di quasi due punti percentuali; mentre la quota della Sicilcassa è diminuita di oltre cinque punti percentuali. L'indice HHI passa da 1.011 a 1.444 punti. I

²² La convenzione che disciplina il servizio di cassa regionale è stata stipulata il 25 luglio 1989 con durata sino al 31 dicembre 1990, prorogata tacitamente di quinquennio in quinquennio e, da ultimo, fino al 31 dicembre 2000. La Regione Sicilia, avvalendosi della facoltà prevista in convenzione, in data 29 dicembre 1997 ha disdetto il servizio (a far tempo dal 1° gennaio 1999) anticipatamente rispetto alla data di scadenza originariamente prevista; ciò anche sulla base delle vigenti disposizioni legislative (d.lgs. n.175/95) secondo le quali l'assegnazione in appalto dei servizi finanziari resi da enti pubblici deve avvenire mediante procedure ad evidenza pubblica.

²³ La Convenzione sottoscritta dalla Regione Siciliana e dal Banco di Sicilia prevede che qualora la giacenza del conto superi un certo ammontare, l'esubero vada versato su un conto della Sicilcassa; per effetto di questa previsione, i 1.156 miliardi di lire di raccolta imputabili all'attività di Cassa Regionale risultano così ripartiti al 30 settembre 1997: 760 miliardi presso il Banco, 396 miliardi presso la Sicilcassa.

²⁴ Il livello di concentrazione di un mercato è funzione del numero delle imprese presenti su quel mercato e delle loro rispettive quote di mercato. Ai fini dell'interpretazione dei dati, le autorità antitrust usano indici di concentrazione, quali appunto l'indice di Herfindahl-Hirschman (HHI) dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato individuali di tutti gli operatori presenti sul mercato. A differenza dei più classici indici C3-C4, l'HHI riflette simultaneamente la distribuzione delle quote di mercato delle prime imprese sul mercato e la composizione del mercato per le altre imprese; l'HHI dà inoltre maggiore importanza alle quote di mercato delle maggiori imprese, in accordo con la loro importanza relativa nel contesto competitivo di riferimento.

principali competitori sono la BCC "G.Toniolo" di San Cataldo con il 10,84% della raccolta, il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 9,98% e il Gruppo Bancario S. Angelo con l'8,27%.

Tab.1/A

QUOTE DI MERCATO DELLA RACCOLTA (Dati al 31.12.1990)										
	Sicilia	Palermo	Enna	Agri- gento	Messina	Ragusa	Siracusa	Trapani	Caltanis -setta	Catania
BANCO	25,41%	33,20%	28,95%	28,84%	27,58%	19,04%	25,20%	13,12%	20,75%	21,19%
SICILCASSA attività e passività	19,66%	28,56%	29,07%	17,76%	18,04%	14,68%	17,57%	9,12%	15,02%	15,45%
TOTALE	45,07%	61,76%	58,02%	46,60%	45,62%	33,72%	42,77%	22,24%	35,77%	36,64%

Tab.1/B

QUOTE DI MERCATO DELLA RACCOLTA (Dati al 30.9.1997)										
	Sicilia ²⁵	Palermo ²⁶	Enna	Agri- gento	Messina	Ragusa	Siracus	Trapani	Caltanis -setta	Catania
BANCO	24,21% (23,23%)	29,46% (26,37%)	30,42%	28,61%	25,10%	15,96%	22,29%	15,51%	22,56%	20,14%
SICILCASSA attività e passività	15,19% (14,73%)	27,88% (27,33%)	16,42%	10,29%	10,93%	8,38%	10,67%	6,80%	9,60%	9,90%
TOTALE	39,40% (37,96%)	57,34% (53,70%)	46,84%	38,90%	36,03%	24,34%	32,96%	22,31%	32,16%	30,04%

²⁵ Le quote di mercato regionali della tabella 1/B in parentesi sono depurate delle somme (1.153 miliardi di lire) versate dalla Regione Sicilia per il servizio di Cassa Regionale, effettuato dal Banco e dalla Sicilcassa (cfr. precedente nota 12) per conto della Regione.

²⁶ Le quote della provincia di Palermo in parentesi sono depurate delle somme versate dalla Regione Sicilia al Banco e alla Sicilcassa per il servizio di Cassa Regionale. Per il Banco, l'intero ammontare della raccolta imputabile alla Cassa Regionale risulta contabilizzato presso un unico sportello sito nella provincia di Palermo.

QUOTE DI MERCATO RACCOLTA - PRINCIPALI GRUPPI COMPETITORI (al 30.9.1997)										
	Sicilia	Palermo	Enna	Agrigento	Messina	Ragusa	Siracusa	Trapani	Caltanis- setta	Catania
COMIT	6,86%	5,76%	1,72%	5,66%	8,20%	3,05%	7,93%	15,60%	4,06%	6,91%
M.P.S.	5,46%	4,19%	6,82%	10,83%	10,98%	1,60%	1,60%	4,35%	9,98%	2,52%
AGR. POP. RAGUSA	5,20%				0,80%	54,20%	14,17%			4,36%
POP. LODI ²⁷	4,91%	3,54%	1,98%	2,91%	6,78%	2,66%	4,33%	3,25%	4,60%	7,71%
BNL	4,59%	7,59%		0,84%	5,05%	1,53%	3,09%	0,86%	1,41%	6,38%
S. PAOLO	3,92%	3,16%	17,13%	9,63%	4,83%	1,28%	1,74%	2,82%	5,08%	1,39%
CREDITO ITALIANO	3,53%	3,14%		3,70%	5,45%	0,91%	5,78%	1,69%		5,35%
S. ANGELO	2,79%	2,64%	1,58%	8,92%	2,28%	1,32%	0,22%	1,69%	8,27%	0,63%
CRED. POP. SIRACUSA	2,79%				8,25%	2,70%	19,16%			1,83%
CREDEM ²⁸	2,22%	1,32%	0,75%	3,94%	0,21%	0,34%	0,19%	11,08%	0,50%	2,06%
POP. S. VENERA ²⁹	1,92%	0,09%			1,79%		0,86%	0,54%		8,29%
BANCA DEL POPOLO	1,89%	2,67%		0,99%				12,06%		
AMBROVENETO	1,59%	0,11%		0,12%	0,92%	4,02%	0,24%	4,96%	3,42%	2,85%
BCC TONIOLO	0,73%							0,95%	10,84%	
BCC REGALBUTO	0,35%		10,32%							0,25%
BCC PIETRAPERZIA	0,28%									

33. Il confronto fra le quote di mercato detenute dalle parti al 31 dicembre 1990 e quelle al 30 settembre 1997 mette in evidenza una notevole riduzione del potere di mercato delle due banche in tutte le province a eccezione di Trapani, dove le quote restano sostanzialmente stabili. Ciò è dovuto non soltanto all'entrata sul mercato di nuovi competitori nazionali dotati di una maggiore gamma di prodotti e servizi finanziari, ma anche e soprattutto dalla difficile situazione economico-finanziaria del Banco e della Sicilcassa.

La presenza territoriale

34. Nella regione Sicilia il Banco e la Sicilcassa detengono rispettivamente il 18,67%, e il 15,37% degli sportelli; la rete territoriale del Banco è cresciuta dell'1,35% rispetto al 1995, a un tasso inferiore alla media del sistema nella regione (1,84%), mentre l'espansione della rete territoriale della Sicilcassa è stata pari al 2,5% nello stesso periodo. Il secondo (Gruppo Banca Popolare di Lodi) e il terzo competitori (Gruppo Banca Commerciale Italiana) detengono quote di mercato sugli sportelli, pari rispettivamente al 7,37% e al 6,37%. L'andamento delle quote relative agli sportelli risulta, pertanto, decrescente per il Banco (18,77% nel dicembre 1995) e crescente per la Sicilcassa (15,27% nel dicembre 1995); tra i competitori, il Gruppo Banca Popolare di Lodi, il Gruppo Banca Agricola Popolare di Ragusa e il Gruppo S. Paolo hanno registrato una crescita maggiore (la "Lodi" al 31 dicembre 1995 non era presente con propri sportelli in Sicilia, mentre la "Ragusa" e il "S. Paolo", detentori rispettivamente del 2,61% e del 2,99% al dicembre 1995, sono passati al 3,19% e al 3,12%). Il rapporto depositi/sportelli del Banco ad operazione conclusa appare, al 30 settembre 1997, superiore alla media del sistema (36,30 contro 31,37 nella regione); tale rapporto, si colloca anche al di sopra della media delle altre banche dotate di maggior potere di mercato in termini di raccolta (Gruppo Banca Commerciale Italiana 33,78; Gruppo MPS 32,96; Gruppo Banca Popolare di Lodi 21,15).

35. L'assenza di barriere amministrative ed economiche³⁰ all'entrata sul mercato bancario locale e l'elevato rapporto depositi/sportelli delle principali banche dell'isola hanno indotto l'entrata sul mercato o il rafforzamento

²⁷ Ai fini della presente analisi, sono state ricomprese nel Gruppo Banca Popolare di Lodi anche la Banca Cooperativa Commerciale di Mazara, la Banca Popolare di Bronte, la Banca Popolare di Belpasso, il Banco di Credito Siciliano e la Banca Popolare di Credito e Servizi di Vittoria, tutte di recente acquisite dalla "Popolare di Lodi" (si veda in proposito i Provvedimenti di non avvio dell'istruttoria della Banca d'Italia e i pareri conformi resi dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato).

²⁸ Il Gruppo CREDEM ha di recente acquisito la Banca di Credito Cooperativo S. Giovanni Gemini di Agrigento (cfr. Provvedimento della Banca d'Italia di non avvio dell'istruttoria e parere conforme dell'Autorità Garante).

²⁹ Il Gruppo Credito Valtellinese ha in corso un'operazione di concentrazione attraverso l'acquisizione della Banca Popolare Santa Venera di Acireale (Catania).

della presenza territoriale di altre banche extra-regionali quali il Gruppo Monte dei Paschi di Siena, il Gruppo Credito Italiano, il Gruppo Banca Popolare di Lodi e il Gruppo CREDEM. Di conseguenza, è significativamente aumentata la presenza nella regione (cfr. tav. 2) di banche nazionali di elevato standing. Sei competitori del Banco sono in effetti presenti con propri sportelli in ciascuna delle province della Sicilia, mentre altri due operano in otto delle nove province siciliane.

36. A livello provinciale il Banco e la Sicilcassa detengono rispettivamente il 23,94% e il 20,56% degli sportelli nella provincia di Palermo; la rete territoriale del Banco e della Sicilcassa hanno avuto un'espansione pari all'1,2% e al 2,8% rispetto al 1995, rispettivamente inferiore e superiore alla media del sistema nella provincia (2,3%); in generale, tale crescita della rete di sportelli risulta nettamente inferiore alla media del sistema bancario a livello nazionale (7,71%). Il secondo (Gruppo Banca Popolare di Lodi) e il terzo gruppo in termini di sportelli (Gruppo COMIT e Gruppo Bancario S. Angelo possiedono lo stesso numero di sportelli) detengono quote di mercato sugli sportelli inferiori, pari rispettivamente al 6,20% e al 5,63%. L'andamento delle quote di mercato risulta crescente per la Sicilcassa, che deteneva il 20,46% al dicembre 1995, e decrescente per il Banco (24,21% nel dicembre 1995); tra i competitori, i gruppi COMIT e S. Angelo sono rimasti sostanzialmente stazionari (5,48%), mentre il Gruppo Banca Popolare di Lodi e il Gruppo CREDEM hanno fatto registrare considerevoli aumenti (detengono rispettivamente il 6,20% e il 3,38% degli sportelli provinciali) per effetto dell'acquisizione di banche a forte radicamento locale. Il rapporto depositi/sportelli del Banco risulterebbe, al 30 settembre 1997, superiore alla media del sistema (53,27 contro 41,35 nella provincia); tale rapporto, tuttavia, si colloca al di sotto della media del competitor dotato di maggior potere di mercato in termini di raccolta (Gruppo Banca Nazionale del Lavoro 92,91).

37. A Enna, il Banco e la Sicilcassa detengono ciascuna il 21,67% degli sportelli provinciali; al dicembre 1995 le stesse banche deteneva rispettivamente quote pari al 23,21% e al 21,42%. I principali competitori sono il Gruppo S. Paolo e la BCC La Riscossa di Regalbuto, ciascuno con una quota di mercato dell'11,67%. Il rapporto depositi/sportelli del Banco risulterebbe, ad operazione conclusa, superiore alla media del sistema (26,19 contro 24,23 nella provincia).

Tab. 3

QUOTE DI MERCATO SUGLI SPORTELLI (Dati al 30.9.1997)										
	Sicilia	Palermo	Enna	Agri- gento	Messina	Ragusa	Siracu sa	Trapani	Caltanis setta	Catania
BANCO	18,67%	23,94%	21,67%	18,39%	16,22%	17,17%	21,05 %	15,15%	15,12%	16,56%
SICILCASSA	15,37%	20,56%	21,67%	13,22%	15,77%	12,12%	15,79 %	7,88%	16,28%	13,80%
TOTALE	34,04%	44,50%	43,34%	31,61%	31,99%	29,29%	36,84 %	23,03%	31,40%	30,36%

Tab. 4

QUOTE DI MERCATO SUGLI SPORTELLI - PRINCIPALI GRUPPI COMPETITORI										
	Sicilia	Palermo	Enna	Agrigento	Messina	Ragusa	Siracusa	Trapani	Caltanis- setta	Catania
POP. LODI	7,37%	6,20%	3,33%	4,02%	9,82%	5,05%	6,14%	3,03%	8,14%	12,57%
COMIT	6,37%	5,63%	3,33%	6,90%	7,66%	4,04%	6,14%	13,94%	5,81%	3,68%
M.P.S.	5,18%	5,07%	6,67%	7,47%	8,11%	2,02%	2,63%	5,45%	9,30%	2,45%
S. ANGELO	4,75%	5,63%	3,33%	10,92%	4,05%	6,06%	1,75%	3,03%	11,63%	0,92%
CREDEM	3,43%	3,38%	3,33%	7,47%	0,45%	2,02%	0,88%	10,30%		1,84%
AGR. POP. RAGUSA	3,19%				0,90%	28,28%	12,28%			2,15%
S. PAOLO	3,12%	3,10%	11,67%	5,75%	4,05%	2,02%	0,88%	1,82%	3,49%	1,23%
CRED. POP. SIRACUSA	3,06%				8,11%	6,06%	14,04%			2,76%
POP. S. VENERA	3,06%	0,56%			4,95%		2,63%	1,21%	1,16%	9,21%
CREDITO ITALIANO	2,87%	2,54%		3,45%	4,05%	1,01%	3,51%	2,42%		3,99%

³⁰ Secondo una delle definizioni comunemente usate nel diritto della concorrenza, una barriera all'entrata di tipo economico è il costo di produzione che deve essere sostenuto dall'impresa che desidera entrare sul mercato ma che non è sostenuto dalle imprese già presenti sul mercato (cfr. STIGLER, *The Organisation of Industry*, 1968, p.67).

QUOTE DI MERCATO SUGLI SPORTELLI - PRINCIPALI GRUPPI COMPETITORI										
BANCA DEL POPOLO	2,19%	3,66%		2,30%				10,91%		
AMBROVENETO	2,06%	0,56%		0,57%	1,35%	6,06%	0,88%	4,24%	2,33%	3,37%
BNL	1,81%	3,38%		0,57%	1,80%	1,01%	1,75%	0,61%	1,16%	2,15%
BCC REGALBUTO	0,50%		11,67%							0,31%
BCC TONIOLO	0,31%							1,21%	3,49%	
BCC PIETRAPERZIA	0,25%		6,67%							

Tab.5/A

QUOTE DI MERCATO SUGLI SPORTELLI (confronto 1990-1997)						
	Sicilia		Palermo		Enna	
	1990	sett. 1997	1990	sett. 1997	1990	sett. 1997
BANCO	19,76%	18,67%	26,60%	23,94%	21,15%	21,67%
SICILCASSA	17,93%	15,37%	23,40%	20,56%	25,00%	21,67%
TOTALE	37,69%	34,04%	50,00%	44,50%	46,15%	43,34%

Il mercato degli impieghi

38. A livello regionale, sempre con riferimento alla situazione al 30 settembre 1997, la concentrazione determinerebbe il raggiungimento di quote di mercato rilevanti degli impieghi totali (complessivamente il 46,64%): il Banco detiene il 31,42% degli impieghi, mentre la quota della Sicilcassa è pari al 15,20% e il Mediocredito detiene lo 0,02% degli impieghi regionali. Nella regione operano qualificati competitori, tra cui il Gruppo Banca Nazionale del Lavoro con il 6,05% degli impieghi, il Gruppo Monte dei Paschi di Siena con il 4,61% e il Gruppo COMIT con il 4,54%. Al dicembre 1995, la quota di mercato complessivamente detenuta dalle parti era pari al 50,13%.

39. Le quote di mercato sopra citate prendono in considerazione il fatto che 2.948 miliardi di sofferenze lorde della Sicilcassa (vale a dire il 50% circa delle sofferenze lorde complessive della Sicilcassa alla data di chiusura dell'amministrazione straordinaria) sono in effetti rimaste in carico alla liquidazione³¹. Occorre tuttavia considerare che negli impieghi complessivi della Sicilcassa risultano ancora ricomprese partite in sofferenza per ulteriori 2.900 miliardi circa, senza le quali la quota di mercato della Sicilcassa scenderebbe al 10% circa degli impieghi totali regionali, mentre la quota di mercato del Banco, ad operazione conclusa, passerebbe al 41,44%³².

³¹ La memoria del Banco del 24 novembre 1997 già considerava gli effetti che il mancato trasferimento di tali sofferenze al Banco avrebbe avuto sulle quote di mercato complessive.

³² La cessione di parte delle attività e delle passività della Sicilcassa al Banco avverrebbe sulla base della situazione contabile provvisoria al 6 settembre 1997; le parti hanno stabilito che entro il termine di sei mesi, eventualmente prorogabile a dodici, si procederà alla verifica e alla valutazione delle attività e passività cedute al fine di determinare la situazione definitiva di cessione. E' stato anche previsto un meccanismo di retrocessione alla liquidazione degli eventuali ulteriori crediti in sofferenza, eccedenti un determinato ammontare, che dovessero emergere in sede di verifica e di valutazione delle attività cedute.

QUOTE DI MERCATO DEGLI IMPIEGHI (DATI AL 30.9.1997)	
	Sicilia
BANCO	31,42%
MEDIO CREDITO	0,02%
SICILCASSA	15,20% (10%)
TOTALE	46,64% (41,44%)
GRUPPO BNL	6,05%
GRUPPO M.P.S.	4,61%
GRUPPO COMIT	4,54%

Il piano industriale del Banco Sicilia

40. Il Banco di Sicilia ha predisposto un piano industriale per il periodo 1998-2000 nell'ambito del quale ampio spazio è stato dato alla necessità di razionalizzare la propria rete operativa in Sicilia a seguito dell'acquisizione degli sportelli della Sicilcassa.

41. Tra gli obiettivi principali del piano vi è quello di definire un assetto distributivo del "gruppo" Banco/Sicilcassa più compatibile con le esigenze del mercato bancario siciliano; a tal proposito il Banco ha individuato 87 sportelli in sovrapposizione, così ubicati:

- n. 35 in comuni con presenze di un punto operativo Banco e uno Sicilcassa;
- n. 18 in comuni con presenze multiple di punti operativi Banco e Sicilcassa;
- n. 34 in comuni capoluogo di provincia.

42. Per la gran parte dei punti operativi individuati (circa 50-60 unità), il Banco ha ipotizzato strategie di riallocazione in:

- comuni isolani dove il "nuovo polo bancario" è al momento assente (circa 20-25 unità);
- capoluoghi di provincia siciliani (circa 20 unità);
- capoluoghi di provincia peninsulari (circa 10-15 unità).

Secondo quanto affermato dal Banco, l'effetto complessivo delle prospettate ipotesi di riallocazione produrrebbe una riduzione, nell'arco temporale di due anni, delle quote di mercato sugli sportelli di circa due punti percentuali. Per quanto concerne poi le province dove maggiore è la presenza del Banco e della Sicilcassa, il Banco ha precisato quanto segue:

- con riferimento alla provincia di Enna, compreso il capoluogo di provincia, le ipotesi di riallocazione determinano una riduzione del numero di sportelli operativi, con conseguente decremento della quota di mercato dal 41% al 36% circa;

- con riferimento alla provincia di Palermo, sui complessivi 62 comuni serviti da filiali del Banco e/o della Sicilcassa, soltanto in 10 casi, compreso il capoluogo di provincia, si è riscontrata una sovrapposizione tra le due reti. Il Banco ha pertanto limitato l'intervento di razionalizzazione a tali 10 comuni che, in ambito provinciale, risultano caratterizzati da una maggiore attività per il sistema bancario. Le ipotesi di riallocazione formulate prevedono quindi una limitata riduzione del numero complessivo di sportelli operanti. Non esisterebbero - sempre secondo il Banco - pericoli di limitazione nella possibilità di scelta da parte della clientela che può sempre fruire dell'elevato numero di sportelli di altre banche presenti (corrispondenti a circa 190 filiali).

43. Il piano predisposto dal Banco individua, pertanto, i criteri in base ai quali verranno predisposti gli interventi di razionalizzazione della rete territoriale ai soli fini di della riorganizzazione aziendale interna; tuttavia, questi non appaiono finalizzati a risolvere le problematiche di concorrenza esposte.

44. I rappresentanti del Banco hanno inoltre fatto presente, nel corso dell'audizione del 17 febbraio 1998, che il Piano industriale è oggetto di confronto con le Organizzazioni Sindacali per la valutazione delle possibili ricadute sull'occupazione. Ciò posto, pur tenendo conto che solo al termine della trattativa sindacale sarà possibile

stimare il reale livello di flessibilità e mobilità della forza lavoro attualmente in carico al Banco, il Banco si è dichiarato disponibile a chiudere, ovvero riallocare al di fuori dell'isola, un certo numero di propri sportelli considerati "marginali", contribuendo così al ribilanciamento della struttura competitiva dei mercati interessati. In ogni caso, gli interventi di razionalizzazione ipotizzati non potranno che essere effettuati gradualmente in un arco temporale piuttosto lungo (circa 2-3 anni).

La situazione concorrenziale in Sicilia.

45. Al fine di valutare la situazione concorrenziale nella regione occorre innanzitutto considerare la situazione di crisi irreversibile della Sicilcassa e il mancato svolgimento da parte della stessa di un'effettiva azione competitiva nei confronti delle altre banche. L'acquisizione di parte delle attività e passività della stessa da parte del Banco può essere valutata tenendo conto dei principi della c.d. *failing firm doctrine*, considerato che le condizioni per la sua applicazione risultano verificate (cfr. punti n.19 e seguenti).

46. Inoltre deve essere considerato che lo stesso Banco ha attraversato un periodo di forti difficoltà, con quote di mercato sulla raccolta e sugli impieghi in costante diminuzione, rilevanti perdite finanziarie e un assetto gestionale-organizzativo alquanto precario (cfr. punto n.23). L'impresa risultante dall'operazione di concentrazione non si presenta al momento come un soggetto economico in crescita e capace di adottare politiche commerciali dinamiche e aggressive.

47. Il mercato bancario siciliano è stato interessato, a partire dal 1990, da una serie di acquisizioni di banche locali (come rappresentato anche nella memoria presentata dal Banco) da parte sia dei maggiori gruppi bancari nazionali, in particolare Montepaschi, Comit, Ambroveneto, Credit sia di gruppi bancari regionali, prevalentemente del Nord. In particolare, il Gruppo Banca Popolare di Lodi, il Gruppo Credito Emiliano e il Gruppo Credito Valtellinese hanno mostrato la volontà, attraverso l'acquisizione di piccole banche locali, di competere in Sicilia con le maggiori banche dell'isola; si tratta di gruppi bancari di media dimensione, in forte espansione e con indici di redditività ed efficienza gestionale molto positivi, la cui azione è quindi caratterizzata da qualità ed efficacia.

48. I principali competitori del Banco e della Sicilcassa hanno incrementato negli ultimi anni le proprie quote di mercato a livello sia provinciale sia regionale, anche a prescindere dai fenomeni di crescita esterna.

49. Il livello di concorrenzialità di un mercato si rileva anche dall'analisi dei prezzi nello stesso praticati e quindi, nel caso in esame, dei tassi di interesse praticati nella regione³³. In particolare, i tassi praticati sui depositi a risparmio e conti correnti, non incorporando alcuna valutazione che possa differenziare i singoli datori di fondi, risultano essere gli indicatori più efficaci ai fini delle valutazioni di concorrenza. Nella regione Sicilia tali tassi presentano valori medi sostanzialmente in linea con quelli nazionali, superiori a quelli delle altre regioni meridionali (cfr. tav. 6), e indicano, pertanto, l'esistenza di un buon tenore concorrenziale.

Tab. 6

TASSI DI INTERESSE APPLICATI SUI DEPOSITI E C/C (DATI AL 31.12.1996)		
	depositi	C/C
<i>SICILIA</i>	6,96%	4,82%
<i>ITALIA MERIDIONALE</i>	6,80%	4,29%
<i>ITALIA</i>	7,11%	4,73%

50. I tassi attivi, invece, incorporando una valutazione della solvibilità del prestatore dei fondi, che può presentare anche rilevanti differenze tra le varie aree geografiche e i diversi settori economici di destinazione, non consentono di separare efficacemente la componente di natura concorrenziale da quella di rischiosità. I livelli medi sui quali si attestano i tassi attivi sulle operazioni a breve termine su un campione di banche risultano più elevati

³³ Banca d'Italia, Bollettino statistico, numero 25 del marzo 1997 (dati al 31 dicembre 1996).

confrontandoli con il corrispondente dato nazionale. Il tasso medio regionale si attesta al 14,76%, contro una media nazionale pari a 11,98%. Tale differenziale è storicamente endogeno alla struttura finanziaria del mezzogiorno e riflette la maggiore rischiosità delle imprese che operano nell'area meridionale. Ai fini delle valutazioni di concorrenza, peraltro, appare particolarmente significativa la circostanza che il tasso medio regionale è sostanzialmente in linea con il valore medio del mezzogiorno d'Italia e che, con riferimento ai tassi praticati alla clientela di minori dimensioni, il divario tra la Sicilia (14,55%) e la rispettiva media nazionale (13,22%) assume valori nettamente inferiori.³⁴

51. Alla luce di quanto sopra esposto e dei principi comunitari in materia di concorrenza, l'operazione di concentrazione oggetto dell'istruttoria sembra determinare la costituzione di una posizione dominante nei mercati della regione dove è più rilevante la presenza del Banco (si vedano i punti n. 19 del primo parere e n.4 del secondo parere dell'Autorità Garante). Pertanto, onde evitare che tale posizione dominante alteri il corretto funzionamento della concorrenza nei mercati di riferimento in modo sostanziale e durevole, è necessario adottare misure idonee ad prevenire il verificarsi di tali effetti (cfr. anche i precedenti punti n.22 e n. 10, rispettivamente del primo e del secondo parere dell'Autorità Garante).

52. Al fine di valutare quali siano le misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi di cui al precedente punto, deve pure essere oggetto di considerazione la perdurante erosione del potere di mercato delle parti coinvolte nell'operazione e, in minor misura, la perdita del servizio di Cassa Regionale che il Banco svolgeva per conto della Regione Sicilia.

53. Le misure a disposizione dell'Autorità preposta alla tutela della concorrenza ai fini dei due precedenti punti sono costituite dal divieto di aprire nuovi sportelli, dall'imposizione di chiusura o trasferimento di un certo numero di sportelli, dalla cessione di società controllate o di gruppi di sportelli. Le prime due sono state utilizzate in occasione di concentrazioni che davano luogo alla costituzione di una posizione dominante; la Banca d'Italia ha condizionato l'autorizzazione data ad operazioni di concentrazione all'effettiva chiusura di alcune filiali (cfr. caso "Banco di Sardegna/Popolare di Sassari") o al divieto di aprire nuovi sportelli in determinate aree geografiche (cfr. casi "Cariplo/Carinord" e "Banca delle Marche/CR. Loreto/Mediocredito Fondiario Centroatlalia). La terza, e cioè la cessione di una o più società controllate o di gruppi di sportelli, viene talvolta prescritta dalle autorità preposte alla tutela della concorrenza per consentire la realizzazione di un'operazione che altrimenti dovrebbe essere vietata nella sua interezza; questo rimedio appare particolarmente efficace nel settore industriale dove la prevalenza dei beni immobili, dei macchinari e delle attrezzature rende più agevole lo smembramento di una grande unità produttiva in più parti. Nel settore bancario, l'esperienza di altri paesi - in particolare degli USA - segnala l'esigenza di tenere conto di alcuni elementi connessi con la cessione coatta di sportelli da parte della banca risultante dall'operazione³⁵.

54. Nel caso in questione, la notevole differenza tra le quote di mercato del primo operatore e quelle dei principali concorrenti in alcuni dei mercati interessati dall'operazione attenua considerevolmente l'efficacia delle misure che si limitino esclusivamente a prescrivere la chiusura o il divieto di apertura di nuovi sportelli e pertanto rendono comunque necessaria, come suggerito dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (cfr. i punti n.21 del primo parere e n. 10 del secondo parere dell'Autorità), l'adozione di misure finalizzate alla cessione di uno o più gruppi di sportelli identificabili sulla base di omogeneità territoriali, ad altri competitori.

55. La presenza nell'isola di numerosi competitori può in effetti rendere possibile la vendita di alcuni sportelli. La cessione è particolarmente efficace se relativa a gruppi di sportelli concentrati nei mercati maggiormente presidiati dal Banco e se è rivolta ad un limitato numero di acquirenti, tenuto conto che nessuna banca ha manifestato interesse a rilevare la Sicilcassa nella sua interezza o in rilevanti parti della stessa. In questo modo aumenterebbe l'interesse delle altre banche a effettuare l'investimento, verrebbe resa più incisiva l'azione

34 Banca d'Italia, Relazione sull'andamento dell'economia della Sicilia nel 1996. Palermo, 1997 (dati al 31 dicembre 1996).

35 L'individuazione delle attività e passività riferite a un determinato sportello deve avvenire in modo tale da impedire il passaggio della clientela ad altre filiali della banca cedente; in materia di personale occorrono impegni volti a impedire che alla banca cessionaria vengano offerti solo gli elementi in esubero e poco qualificati. Soprattutto tali misure potrebbero essere efficacemente utilizzabili quando si tratta di escludere del tutto la presenza di una banca da un determinato mercato geografico; solo questa situazione, infatti, consentirebbe di eliminare completamente la possibilità che la clientela abbandoni lo sportello ceduto per un altro della banca cedente. Rimarrebbe in ogni caso il problema dell'acquisizione totale dei crediti, per i quali l'acquirente non dispone, in generale, di elementi sufficienti per la valutazione del rischio ad essi connesso, problema tanto più rilevante quanto più è elevata la massa di crediti da acquisire, e che pone problemi particolari nei mercati caratterizzati da un elevato rapporto sofferenze/impieghi.

concorrenziale dei competitori del Banco e verrebbero meno anche i “presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi” sui mercati interessati (cfr. punto n. 21 del primo parere dell’Autorità Garante)

Conclusioni

56. Gli elementi emersi durante l’istruttoria portano alle seguenti conclusioni:

1) il mercato della raccolta della provincia di Palermo risulta essere concentrato in modo significativo. Il potere di mercato che il Banco verrebbe a detenere a seguito dell’operazione nella provincia di Palermo (53,70% della raccolta e 44,51% degli sportelli) determina la costituzione di una posizione dominante sul mercato bancario provinciale³⁶.

2) il mercato della raccolta della provincia di Enna, seppure in misura inferiore, risulta essere concentrato in modo significativo. L’operazione realizzerebbe l’integrazione tra la prima banca e la terza, portando il Banco di Sicilia ad accrescere dal 30,42% sino al 46,84% la propria quota di mercato sulla raccolta e ad avere anche la quota più alta degli sportelli (43,33%). Tale potere di mercato determina la costituzione di una posizione dominante sul mercato bancario provinciale. In entrambe le province l’andamento delle quote di mercato della raccolta e degli sportelli mette in evidenza, tuttavia, una diminuzione costante del potere di mercato delle parti;

3) la posizione dominante del Banco nelle province di Palermo ed Enna risulta inoltre rafforzata dalla notevole distanza tra le quote di mercato del Banco e quelle dei principali competitori e dalla rilevanza delle quote di mercato detenute nelle province contigue³⁷ e nell’intera regione. Tale operazione potrebbe quindi mettere il nuovo soggetto imprenditoriale nella condizione di stabilizzare il proprio potere di mercato e di assumere una posizione di assoluto rilievo sul mercato;

4) l’analisi delle quote di mercato detenute dalle banche coinvolte nell’operazione sul mercato degli impieghi sembra indicare la creazione di una posizione di mercato rilevante a livello regionale³⁸; tuttavia, l’elevata quota di mercato degli impieghi, oltre a mettere in evidenza una certa flessione rispetto al 1995, risente anche della forte incidenza delle partite in sofferenza del Banco e della Sicilcassa³⁹;

5) vi sono ulteriori elementi che portano ad attenuare il grado di lesività dell’operazione. In primo luogo occorre considerare che la Sicilcassa non sarebbe stata in grado di adempiere le proprie obbligazioni finanziarie nell’immediato futuro e, pertanto, non sarebbe stata un effettivo competitore nella regione. In secondo luogo, è stata accertata la mancanza di interesse delle altre banche italiane ed estere a intervenire acquisendo tutte o parte delle attività e passività della Sicilcassa, sia pure nell’ambito liquidatorio e in presenza di misure di sostegno finanziario esterno volte a neutralizzare le perdite pregresse. Ciò posto, in assenza di concreti e alternativi interventi di risanamento e considerata la possibilità del Banco di accesso preferenziale all’ampia base di clienti della Sicilcassa, gli assets di quest’ultima sarebbero comunque usciti dal mercato producendo presumibilmente una redistribuzione delle quote sostanzialmente non dissimile da quella creatasi per effetto dell’operazione in parola⁴⁰. Risultano pertanto integrate le condizioni previste dalla c.d. *failing firm doctrine* (cfr. punto n. 19);

³⁶ Le quote di mercato citate sono simili a quelle detenute dal Gruppo Banca delle Marche nella provincia di Macerata all’atto della concentrazione con la C.R. Loreto e con il Mediocredito Fondiario Centroitalia. La Banca d’Italia ha autorizzato la citata operazione di concentrazione, acquisito il parere favorevole dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato secondo cui non sussistevano elementi per vietare l’esecuzione dell’operazione, con Provvedimento n. 20 del 18 marzo 1997, pubblicato sul bollettino n. 12 del 7 aprile 1997, p.107, a condizione che il gruppo risultante dall’operazione non aumentasse il numero dei propri insediamenti nella provincia di Macerata per un periodo di tre anni.

L’importanza della contiguità territoriale è stata rilevata nei provvedimenti n. 20 del 18 marzo 1997 (Banca delle Marche/C.R. Loreto/Mediocredito Fondiario Centroitalia) e n. 18 del 7 febbraio 1997 (Cariplo/Carinord).

³⁸ Le quote di mercato citate sono inferiori a quelle detenute dal Gruppo Banco di Sardegna nella regione Sardegna all’epoca della concentrazione con la Banca Popolare di Sassari, e non dissimili da quelle attualmente detenute dal Banco di Sardegna nell’isola. La Banca d’Italia, sentita l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, ha autorizzato l’operazione di concentrazione “Banco di Sardegna/Banca Popolare di Sassari” con Provvedimento n. 1 del 5 aprile 1997, pubblicato sul bollettino n. 7 del 1993, p.44, a condizione che il gruppo risultante dall’operazione procedesse alla chiusura di un certo numero di propri insediamenti nell’isola entro un periodo di due anni. Da ultimo la Banca d’Italia, con parere favorevole dell’Autorità Garante, ha disposto la chiusura di un’istruttoria per un presunto abuso di posizione dominante posto in essere dal Banco di Sardegna con Provvedimento n. 21 del 17 gennaio 1998, pubblicato sul bollettino n. 6 del 23 febbraio 1998.

³⁹ Oltre il 70% delle sofferenze lorde totali del sistema bancario siciliano fanno capo al Banco di Sicilia e alla Sicilcassa.

⁴⁰ Argomentazioni analoghe a quelle esposte sono state sviluppate dalla Commissione Europea nel recente caso “Boeing/McDonnell Douglas” al fine di dichiarare la concentrazione compatibile con le regole comunitarie di concorrenza.

6) l'entrata sul mercato regionale di importanti banche extra-regionali, quali il Gruppo Monte dei Paschi di Siena, il Gruppo Credito Italiano, il Gruppo COMIT, il Gruppo Banca Popolare di Lodi e il Gruppo CREDEM, avutasi negli ultimi anni sia attraverso l'acquisizione di banche locali sia attraverso l'apertura di nuovi sportelli, ha aumentato significativamente la qualità e il numero dei competitori sul mercato regionale; inoltre, mette in evidenza l'assenza di significative barriere all'entrata in ambito regionale; infine, nelle aree territoriali costituite dalle province di Palermo ed Enna, si sono rafforzate, oltre ai più importanti gruppi bancari nazionali, anche le principali "banche regionali" (Gruppo Bancario S. Angelo, Banca di Palermo e numerose banche di credito cooperativo);

7) l'elevatezza del rapporto depositi/sportelli di alcune delle principali banche operanti nel mercato geografico di riferimento e la tendenziale riduzione delle quote di mercato del Banco e della Sicilcassa sembrano lasciare margini per l'ulteriore entrata sul mercato o il rafforzamento della presenza territoriale di altre banche extra-regionali, anche attraverso l'apertura di nuovi sportelli; modalità quest'ultima di accesso al mercato bancario locale meritevole di salvaguardia;

8) in considerazione di quanto esposto ai punti precedenti, tenuto conto della posizione dominante che si verrebbe a creare nelle province di Palermo ed Enna e dell'ulteriore rafforzamento di tale posizione derivante dalle elevate quote di mercato del Banco nelle altre province della Regione, nonché della quota che il Banco verrebbe a detenere nel mercato degli impieghi, si ritiene opportuno prescrivere misure necessarie a favorire l'entrata e l'espansione di concorrenti nelle province di Enna e Palermo e, più in generale, nel mercato bancario regionale.

In relazione a quanto precede, la Banca d'Italia

AUTORIZZA

l'operazione di concentrazione tra il Mediocredito Centrale, il Banco di Sicilia e la Sicilcassa ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 287/90 a condizione che il Banco di Sicilia:

a) riduca il numero complessivo dei propri sportelli ubicati nella regione Sicilia - nell'arco temporale di due anni dalla data di notifica del presente provvedimento - di un numero pari a quaranta unità;

b) nell'ambito di quanto previsto al punto a) proceda, con riferimento alla provincia di Enna, alla cessione di sei sportelli⁴¹ ad una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale nei mercati rilevanti, in modo tale da produrre una sostanziale riduzione delle quote di mercato detenute, entro un periodo di due anni a decorrere dalla data di notifica del presente provvedimento. Tale cessione dovrà essere effettuata con riferimento ai volumi complessivi di attività e passività esistenti al 31 marzo 1998;

c) sempre nell'ambito di quanto previsto al punto a) proceda, con riferimento alla provincia di Palermo, alla cessione di quindici sportelli⁴² ad una o più banche in grado di sviluppare un'effettiva azione concorrenziale nei mercati rilevanti, in modo tale da produrre una sostanziale riduzione delle quote di mercato detenute, entro un periodo di due anni a decorrere dalla data di notifica del presente provvedimento. Tale cessione dovrà essere effettuata con riferimento ai volumi complessivi di attività e passività esistenti al 31 marzo 1998;

d) allo scadere dei due anni di cui al punto a) decorrenti dalla data di notifica del presente provvedimento, non aumenti il numero complessivo dei propri insediamenti nella regione Sicilia per un ulteriore periodo di tre anni;

e) nel termine di 120 giorni e successivamente con periodicità semestrale per un periodo di sei anni dalla data di notifica del provvedimento, presenti una relazione illustrativa in ordine al rispetto delle misure di cui ai precedenti punti a), b), c) e d). La Banca d'Italia si riserva di verificare l'attuazione delle misure citate nonché la

41 I sei sportelli individuati sono ubicati nei seguenti comuni: Centuripe (1), Enna (1), Leonforte (1), Nicosia (1), Piazza Armerina (1), Troina (1).

42 I quindici sportelli individuati sono ubicati nei comuni di Carini (1), Lercara Friddi (1), Palermo (10), Termini Imerese (2), Terrasini (1).

situazione competitiva esistente nei mercati di riferimento al fine di adottare i provvedimenti che si rendessero necessari, anche modificando la portata delle misure di cui alle lettere precedenti.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA
Antonio Fazio