

Provvedimento n. 25 dell'8 marzo 1999

FEDERAZIONE DELLE COOPERATIVE RAIFFEISEN DELL'ALTO ADIGE

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore;

VISTA la circolare n. RK-38-96 del 6 febbraio 1996 della Federazione delle Cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS-Hauptabt. Raiffeisenkassen);

VISTO lo statuto della Federazione delle cooperative Raiffeisen;

VISTO il proprio provvedimento n. 9/A del 13 luglio 1998, con il quale disponeva l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli articoli 2 e 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione delle Cooperative Raiffeisen;

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

SENTITI in data 14 gennaio 1999 i rappresentanti legali della Federazione delle cooperative Raiffeisen;

VISTA la comunicazione della Federazione delle cooperative Raiffeisen del 12.1.99;

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 25 febbraio 1999;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Le parti

1. La Federazione delle cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben-Hauptabt. Raiffeisenkassen) è una associazione avente forma di società cooperativa a responsabilità limitata e sede in Bolzano, che riunisce le 52 casse di credito cooperativo dell'Alto Adige. La Federazione, pur riunendo nel complesso oltre 300 cooperative, presenta un'attività operativa orientata prevalentemente al sistema creditizio.

2. Le Casse Raiffeisen sono banche di credito cooperativo (BCC) costituite in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata. Il Testo Unico bancario (d. lgs. 1° settembre 1993, n. 385) detta agli articoli 33-37 le norme che distinguono l'esercizio dell'attività bancaria e altri aspetti ad essa relativi per questo tipo di banche. Tali specificità attengono ai caratteri di mutualità e di localismo che qualificano la natura di queste imprese e che si riflettono nei rapporti intrattenuti dalla banca con i soci, la clientela e il territorio. Rilevano, in particolare, per quanto attiene all'operatività, il vincolo all'esercizio del credito in prevalenza dei soci e quello relativo all'area di competenza, che la Banca d'Italia ha fissato nel comune di insediamento e in quelli limitrofi territorialmente contigui (salve le direttive in tema di sedi distaccate). Disposizioni specifiche riguardano il numero minimo dei soci (200),

le loro caratteristiche (operatività nell'area di competenza della banca), la limitazione al possesso di azioni (80 milioni di lire) e il principio del voto capitaro. Completano il dettato legislativo le norme in materia di destinazione degli utili (che devono essere assegnati per almeno il 70% a riserva) e di fusioni. In relazione alle specificità di cui sopra, il legislatore tributario ha previsto un trattamento di favore per questo tipo di banche.

II. Descrizione dell'intesa

3. Dalle informazioni acquisite dalla Banca d'Italia è emerso che la Federazione delle cooperative Raiffeisen ha emanato una circolare che invita le proprie associate a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. Tale codice di comportamento limita la possibilità di ogni singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli - salvo assenso della consorella confinante interessata - nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui siano già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. In particolare, la circolare in questione afferma che

Il Comitato per l'organizzazione Raiffeisen, in previsione di un possibile inasprimento della concorrenza tra le casse rurali (...) ha elaborato la seguente raccomandazione in relazione a future aperture di sportelli bancari: "Onde evitare che nei confronti delle casse rurali nel proprio territorio di competenza si manifesti una concorrenza sleale attraverso casse limitrofe, quest'ultime in linea di massima possono aprire uno sportello bancario solamente in quei comuni della zona di competenza territoriale elencati nell'articolo 1 dello statuto vigente prima dell'entrata in vigore della nuova legge bancaria. Nel caso in cui già esistevano delle sovrapposizioni delle zone di competenza di casse rurali, insediamenti di nuovi sportelli potranno avvenire solamente con il consenso della cassa confinante (...)".

4. La circolare, nel precisare che nell'ipotesi di disaccordo le casse devono attenersi al parere espresso dal Comitato Raiffeisen della Federazione, invita le singole associate a recepire con apposita delibera la raccomandazione ivi contenuta e a trasmetterne copia del verbale alla Federazione.

5. In relazione a tale raccomandazione, è stata avviata con Provvedimento n. 9/A del 13 luglio 1998, l'istruttoria di cui all'art. 14 della legge 287/90 per presunta violazione dell'art. 2, comma 1, della medesima legge.

6. L'intesa si inserisce in un più generale obbligo previsto dallo Statuto della Federazione nei confronti dei soci a che essi, tra l'altro, rispettino *"nella propria gestione le esigenze degli altri soci aderenti alla federazione e ad osservare convenzioni stipulate al riguardo ossia ai sensi di un opportuno coordinamento"* (art. 12, punto 9, lettera b).

7. La raccomandazione della Federazione non è stata comunicata ufficialmente alla Banca d'Italia. La circolare della Federazione è stata acquisita nel corso di una ispezione presso una associata della stessa Federazione.

III. Il mercato rilevante.

8. I mercati interessati dall'intesa sono quelli della raccolta e degli impieghi bancari. Il mercato della raccolta bancaria comprende i depositi in conto corrente, i depositi a risparmio, liberi e vincolati, 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. Il mercato degli impieghi bancari, comprensivo del credito a breve e a medio-lungo termine nelle varie forme tecniche, considerate le caratteristiche orografiche del territorio e quelle tecnico-operative dell'attività svolta dalle BCC, nonché la loro esclusiva operatività nella

provincia di Bolzano, risulta rilevante dal punto di vista territoriale anche a livello provinciale oltre che a livello regionale.

9. L'intesa coinvolge banche la cui attività si svolge principalmente nella provincia di Bolzano. La prossimità geografica alla clientela da parte del fornitore dei prodotti bancari, come sopra definiti, costituisce un importante elemento nella competizione per l'offerta di quei prodotti nelle aree geografiche individuate.

IV. L'istruttoria

10. Nella provincia di Bolzano, l'insieme delle Casse Raiffeisen eroga il 35% del totale degli impieghi e raccoglie il 45% dei depositi; esso eroga altresì il 19% circa degli impieghi regionali.

11. L'analisi dell'articolazione territoriale del sistema delle BCC in Alto Adige ha evidenziato che in questa provincia esiste una ripartizione articolata dei mercati comunali: su 109 comuni bancati, soltanto in tre di essi (Malles Venosta, Merano e Nova Ponente) è insediata più d'una BCC; in tutti gli altri è presente una sola BCC. A livello nazionale, invece, a fronte di 1882 comuni in cui è presente una sola BCC, ve ne sono 121 in cui sono presenti più d'una BCC. Il rapporto tra comuni bancati da più d'una BCC e quelli bancati da una sola BCC, pertanto, risulta a Bolzano inferiore alla metà del dato riferibile all'intero sistema del credito cooperativo italiano (2,8% vs. 6,4%).

12. L'andamento del numero di sportelli delle BCC nella provincia di Bolzano, sembra discostarsi piuttosto nettamente dall'evoluzione nazionale. In particolare, il saggio di crescita del numero di sportelli delle BCC in provincia di Bolzano è risultato negli ultimi anni nettamente inferiore a quello nazionale.

13. L'istruttoria ha messo in evidenza che il sistema creditizio cooperativo dell'Alto Adige basa la propria redditività principalmente sull'attività tradizionale di "impiego/deposito" anziché sullo sviluppo dei servizi di consulenza e di investimento.

14. I rappresentanti della Federazione Raiffeisen in sede di audizione hanno sottolineato che la raccomandazione è stata emanata da un comitato consultivo privo di autonomia decisionale e mai recepita dal comitato esecutivo della federazione, né formalmente emanata dalla Federazione stessa. Tale argomentazione non è apparsa rilevante ai fini della istruttoria. Infatti, sebbene solo un numero esiguo di Casse (20, le quali a fine 1996 amministravano l'11% circa dei depositi raccolti nella provincia di Bolzano) abbia dichiarato formalmente di aderire alla raccomandazione, nessuna di esse l'ha però disattesa nei fatti.

15. In seguito al Provvedimento di avvio istruttoria, la Federazione, riconoscendo la potenziale lesività concorrenziale della raccomandazione, ha inviato alle associate un invito a non aderire a quest'ultima. La tempestività della revoca rileva sotto il profilo della tutela della concorrenza perché ha limitato l'intervallo temporale durante il quale la raccomandazione ha potuto esplicare effetti lesivi della concorrenza.

16. La lesività concorrenziale della raccomandazione risiede nella sua stessa natura di intesa volta alla ripartizione geografica dei mercati. Peraltro gli effetti espliciti dalla stessa appaiono limitati dall'elevata articolazione territoriale del sistema creditizio nella provincia di Bolzano quale emerge dal confronto tra il rapporto abitanti per sportello relativo alla provincia di Bolzano (1.175) e quello relativo al restante territorio nazionale (2.266), nonché dal confronto tra il rapporto depositi su sportelli della provincia di Bolzano (13,8 mln di euro) e quello del restante territorio nazionale (19,9 mln di euro). Il basso saggio di crescita degli sportelli nella provincia di Bolzano può risultare pertanto attribuibile alla pregressa capillare struttura territoriale dell'offerta piuttosto che all'intesa oggetto della presente istruttoria.

V. Le valutazioni della Banca d'Italia

17. Le deliberazioni e le raccomandazioni di un'associazione di imprese, quale la Federazione delle cooperative Raiffeisen, danno luogo a un'intesa ai sensi dell'art. 2 comma 1 della legge n. 287/90 in quanto, costituendo elemento di valutazione e parametro di riferimento per le scelte delle singole associate, possono contribuire a coordinare il comportamento concorrenziale delle stesse (cfr. Provvedimento della Banca d'Italia n. 12 del 3 dicembre 1994 - Associazione Bancaria Italiana, pubblicato nel Bollettino n. 48 del 19 dicembre 1994 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

18. La raccomandazione in oggetto costituisce un'intesa mirante esplicitamente alla ripartizione dei mercati ed è quindi lesiva della concorrenza e pertanto vietata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della medesima legge. Le quote di mercato elevate detenute dalle casse e la capacità di questo tipo di banche di servire comunità locali anche economicamente meno rilevanti fanno ritenere che l'intesa sia potenzialmente idonea a restringere in maniera consistente la concorrenza all'interno dei mercati di riferimento.

19. Le analisi effettuate della Banca d'Italia hanno tuttavia messo in evidenza che l'intesa in oggetto non ha avuto modo di produrre nel periodo di vigenza conseguenze gravi sul grado di concorrenza del mercato bancario locale. Essa, infatti, ha avuto durata relativamente breve tale da non poter influenzare significativamente le caratteristiche attuali del sistema creditizio cooperativo dell'Alto Adige. Quest'ultimo è infatti caratterizzato da una struttura territoriale articolata e capillare, tale da non consentire significativi margini per ulteriori insediamenti bancari in condizioni di convenienza economica.

20. Le limitazioni della concorrenza sono tanto più gravi quanto più esse implicano, nel breve come nel lungo periodo, una crescita dei profitti a discapito del benessere dei consumatori e/o una limitazione nella quantità e qualità dei servizi offerti. Nel caso delle imprese cooperative, tuttavia, la commistione tra finalità imprenditoriali e finalità mutualistiche determina tipicamente un temperamento tra l'esigenza di perseguire politiche commerciali improntate all'economicità e quella di realizzare condizioni contrattuali vantaggiose per i clienti-soci, il che attenua la potenziale divergenza tra funzioni obiettivo degli imprenditori e dei consumatori. Nel caso delle Casse Raiffeisen la natura cooperativa e mutualistica è accompagnata anche da una significativa sovrapposizione tra compagine sociale e clientela, caratteristica tipica del locale tessuto socioeconomico. Questa sovrapposizione, pertanto, è in grado di attenuare per vari versi la fattuale lesività concorrenziale dell'intesa.

VI. Il parere dell'Autorità Garante

21. L'Autorità Garante ha espresso il parere che l'intesa in esame sia atta a impedire, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato della regione Trentino Alto Adige e in particolare nella provincia di Bolzano in violazione dell'art. 2, comma 2 della legge 287/90. Nel rimettere alla Banca d'Italia la valutazione dell'effettiva capacità e volontà delle imprese coinvolte di coordinare il proprio comportamento, l'Autorità ha sottolineato la circostanza che la Federazione ha invitato le casse a revocare le eventuali deliberazioni assunte a seguito della circolare in esame.

VII. Conclusioni

22. La descritta circolare n. RK-38-96 del 6 febbraio 1996 della Federazione delle Cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS-Hauptabt. Raiffenkassen) costituisce un'intesa potenzialmente idonea a restringere in maniera consistente la concorrenza all'interno del mercato della Regione Trentino-Alto Adige (e in

particolare nella provincia di Bolzano). Essa pertanto configura una violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.

23. Avuto tuttavia presente che, in corso di istruttoria, la Federazione delle cooperative Raiffeisen ha ritirato la circolare in questione e che quest'ultima, nel limitato periodo di vigenza, non ha dato luogo a gravi restrizioni della concorrenza, non si ritiene che debbano essere irrogate sanzioni nei confronti delle parti.

Tutto ciò premesso e considerato

DISPONE

a) che la circolare n. RK-38-96 del 6 febbraio 1996 della Federazione cooperative Raiffeisen - Ripartizione Casse Rurali (Rundschreiben RVS-Hauptabt. Raiffeisenkassen) costituisce un'intesa vietata ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. c) della legge n. 287/90, relativamente alla previsione che limita la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli - salvo assenso della consorella confinante interessata - nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui siano già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen.

b) che, in ragione della non gravità e della durata limitata dell'infrazione di cui al punto a), non venga applicata alla Federazione delle Cooperative Raiffeisen la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 15, co. 1, della legge n. 287/90.

Il presente provvedimento verrà notificato al soggetto interessato 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 notificazione del provvedimento stesso.

IL GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA
A. Fazio