

Provvedimento n. 45 del 4 novembre 2002

**BANCA VALDICHIANA DI CREDITO
COOPERATIVO TOSCO-UMBRO,
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO
DI MONTEPULCIANO, FEDERAZIONE
TOSCANA DELLE BANCHE DI
CREDITO COOPERATIVO**

LA BANCA D'ITALIA

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTO il provvedimento n. 166/A del 23 novembre 2001, con il quale è stato disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Banca Valdichiana Credito Cooperativo Tosco-Umbro, della Banca di Credito Cooperativo di Montepulciano e della Federazione Toscana delle banche di credito cooperativo, per una presunta violazione dell'art. 2 della legge medesima;

VISTO il provvedimento n. 176/A del 17 aprile 2002, con il quale è stato prorogato al 30 settembre 2002 - fatto salvo l'ulteriore termine previsto dall'art. 20, comma 3, della legge n. 287/90 - il termine di conclusione del procedimento, in relazione all'esigenza di acquisire ulteriori informazioni e di eseguire specifici approfondimenti in ordine ai profili concorrenziali dell'attività delle banche di credito cooperativo;

SENTITE le parti nelle audizioni del 20 marzo e del 6 settembre 2002, nonché la Federazione nazionale delle banche di credito cooperativo nell'audizione del 4 giugno 2002;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. La Banca Valdichiana Credito Cooperativo Tosco-Umbro S.c.r.l. (di seguito anche BCC Valdichiana), costituita sotto forma di società cooperativa a responsabilità limitata. Essa dispone di 12 sportelli nelle province di Arezzo (1), Siena (8) e Perugia (3). Il fatturato della banca ammonta a circa 22 milioni di euro (dato riferito al 30 giugno 2002);

2. la Banca di Credito Cooperativo di Montepulciano S.c.r.l. (di seguito anche BCC Montepulciano), costituita sotto forma di società cooperativa a responsabilità limitata. Essa dispone di 5 sportelli nella provincia di Siena. Il fatturato della banca ammonta a circa 10 milioni di euro (dato riferito al 30 giugno 2002);
3. la Federazione Toscana delle Banche di Credito Cooperativo (di seguito anche Federtoscana), con sede a Firenze, alla quale aderiscono 32 banche di credito cooperativo.

II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

4. Dall'esame di verbali consiliari della BCC Valdichiana, acquisiti nel corso di un'ispezione condotta a fini di vigilanza dal 23 aprile al 22 giugno 2001, è emerso che alcune scelte aziendali della banca in materia di articolazione territoriale sarebbero state condizionate dai rapporti intercorrenti con la BCC Montepulciano e con la Federtoscana. Sulla vicenda è stata aperta un'istruttoria.
5. Il 20 marzo 2002, su richiesta delle parti, si è tenuta un'audizione. Il 10 aprile 2002, in attuazione degli impegni assunti durante l'audizione, Federtoscana ha trasmesso documentazione concernente, tra l'altro, i verbali di sette riunioni dei Presidenti e Direttori delle associate con gli esponenti della Federazione stessa¹.
6. Il 4 giugno 2002, su richiesta della Federazione nazionale delle banche di credito cooperativo (Federcasse), si è tenuta un'audizione, nel corso della quale Federcasse ha prodotto una memoria.
7. Il 6 settembre 2002, su richiesta delle parti, si è tenuta un'audizione. Nella medesima data le parti hanno trasmesso un'ulteriore memoria.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

Il mercato rilevante

8. Le vicende oggetto dell'istruttoria riguardano l'attività bancaria nel suo complesso, con particolare riferimento ai mercati della raccolta e degli impieghi. Il mercato della raccolta bancaria comprende i depositi in conto corrente e a risparmio, liberi e vincolati, i certificati di deposito e i buoni fruttiferi; dal punto di vista geografico, è rilevante a livello provinciale. Il mercato degli impieghi bancari comprende il credito a breve e a medio e lungo termine, nelle varie forme tecniche; sul piano geografico, è rilevante a livello regionale.
9. Nei mercati provinciali della raccolta della Toscana la quota di mercato aggregata delle banche di credito cooperativo aderenti alla **Federtoscana** è indicata nella seguente tabella (dati al 30 giugno 2002).

¹ I verbali trasmessi sono relativi alle riunioni del 2 marzo 1995, 26 settembre 1995, 3 ottobre 1995, 17 ottobre 1995, 28 gennaio 1996, 17 novembre 1998 e 12 gennaio 2000.

Provincia	Quota di mercato aggregata BCC (%)
Arezzo	6,27
Firenze	5,71
Grosseto	12,67
Livorno	0,77
Lucca	6,14
Pisa	3,44
Pistoia	24,12
Prato	5,36
Siena	15,81

10. Nel mercato regionale degli impieghi della Toscana, le banche di credito cooperativo associate alla Federazione detengono una quota complessiva pari al 5,4 per cento (dati al 30 giugno 2002).
11. Nel mercato provinciale della raccolta di Siena, la quota congiunta della BCC Valdichiana e della BCC Montepulciano è piuttosto contenuta (BCC Valdichiana: 3,13 per cento; BCC Montepulciano: 2,17 per cento) ed è al di sotto dell'1 per cento nel mercato regionale degli impieghi della Toscana (dati al 30 giugno 2002).

L'intesa

12. Nella riunione del 5 novembre 1998, il Consiglio di amministrazione della BCC Valdichiana ha deliberato all'unanimità l'apertura di uno sportello a Bettolle (frazione del comune di Sinalunga), località da tempo individuata ai fini della propria espansione territoriale. Come si evince dal relativo verbale, la delibera è stata assunta sulla base di un analitico esame sia delle implicazioni economiche dell'operazione, anche alla luce degli indicatori demografici ed economici dei comuni di riferimento e di uno studio effettuato dalla società di consulenza Seat S.p.a., sia della normativa di vigilanza. L'apertura dello sportello è stata approvata dal Consiglio, che ha incaricato la Direzione di provvedere agli adempimenti del caso il più rapidamente possibile, al fine di *“non vanificare l'iniziativa e di non dare modo ai concorrenti (.....) di contrastare il nostro arrivo”*.
13. Nel verbale viene pure rilevato che l'iniziativa di espansione a Bettolle *“era stata condivisa e approvata in una riunione tenutasi il 19 settembre 1995, convocata dalla Federazione regionale, presenti oltre il presidente Clementi, tutte le BCC della zona. In quella sede, tutte le consorelle espressero le loro preferenze espansionistiche. Il comune di Sinalunga risultò non interessare a nessuna delle banche presenti; solamente la BCC Valdichiana si dichiarò interessata a futuri insediamenti in quel comune”*.
14. Nella riunione del 14 gennaio 1999, il Presidente della BCC Valdichiana ha comunicato al Consiglio di amministrazione che *“la consorella di Montepulciano ha manifestato numerose riserve per l'apertura di una sede distaccata su Bettolle. Le motivazioni sono state espresse in una riunione, presente oltre agli esponenti delle due banche anche il Presidente della Federtoscana”*². Il Presidente ha chiesto quindi al Consiglio, *“anche su*

² Tale riunione è stata confermata dalle parti nel corso dell'audizione del 20 marzo 2002.

suggerimento del Presidente della Federtoscana, di soprassedere temporaneamente al progetto di espansione in Bettolle, prendendo una pausa di riflessione per non creare contrasti con la consorella di Montepulciano”. La precedente decisione è stata sospesa.

15. Nella riunione del 5 agosto 1999, il Consiglio di Amministrazione, pur confermando che la zona già prescelta per l'apertura del nuovo sportello è *“di notevole interesse sia dal punto di vista abitativo, sia da quello produttivo e in forte espansione”*, ha ritenuto necessario *“rivalutare la situazione, sciogliendo la riserva e/o abbandonando l’iniziativa”*. Nel verbale si legge altresì che *“precedenti accordi, sottoscritti fra tutte le BCC della bassa Toscana e dell’alta Umbria, presente la Federtoscana, recitavano: le linee di sviluppo della BCC di Chiusi sono state indicate lungo la direttrice che va dalla Valdichiana Senese (da Bettolle) a quella Aretina (con i comuni di Foiano della Chiana e Cortona) per spingersi poi fino alle pendici a ovest di Perugia (zona S. Sisto)”*.
16. Nella riunione del 17 novembre 1999, il Consiglio di amministrazione della BCC Valdichiana ha deliberato che il nuovo sportello non fosse più aperto a Bettolle, bensì a Terontola (frazione del comune di Cortona). Successivamente, la BCC Montepulciano ha insediato una filiale a Bettolle.
17. E' emerso inoltre che, nel corso di riunioni tra gli esponenti della Federazione e delle banche di credito cooperativo associate, hanno avuto luogo scambi di informazioni concernenti i progetti di sviluppo territoriale di ciascuna azienda e il relativo stato di attuazione. Particolarmente significativi in tal senso risultano i verbali trasmessi da Federtoscana il 10 aprile 2002.

Le argomentazioni delle parti

La posizione delle BCC Valdichiana e Montepulciano

18. Secondo le parti, la BCC Montepulciano sarebbe venuta a conoscenza dell'intenzione della BCC Valdichiana di aprire una filiale a Bettolle nel corso di una riunione dei Direttori di banche di credito cooperativo tenutasi presso la Federtoscana. La reazione negativa della BCC Montepulciano si spiegherebbe con preesistenti tensioni tra le due banche, dovute all'acquisizione della BCC di Piazze da parte della BCC Valdichiana. Quest'ultima ha rinunciato all'apertura dello sportello a Bettolle per la difficoltà di reperire in tempi brevi il numero di soci (200) necessario per l'istituzione di una succursale in un comune privo di contiguità territoriale con la zona di competenza della banca. D'altra parte, l'apertura di uno sportello a Terontola, che non avrebbe fatto sorgere problemi di carattere autorizzativo e avrebbe consentito comunque di operare a Bettolle, appariva più promettente sotto il profilo del rendimento economico, date le condizioni favorevoli dell'economia locale. Tra la BCC Valdichiana e la BCC Montepulciano non sarebbe intervenuto alcun accordo avente per oggetto la rinuncia della prima ad aprire una filiale a Bettolle.
19. Non vi sarebbero stati riflessi negativi per la BCC Valdichiana, dal momento che, sebbene a Bettolle abbia aperto la BCC Montepulciano, la BCC Valdichiana ha comunque istituito un nuovo sportello a Terontola, risultato particolarmente redditizio. Essa, inoltre, opererebbe ugualmente a Bettolle, dove avrebbe un consistente numero di clienti. La

rinuncia all'espansione a Bettolle è spiegabile con la maggiore convenienza dell'insediamento a Terontola: vi sono quindi motivazioni che prescindono dall'esistenza di un'intesa. Al riguardo, le parti osservano che la Corte di Giustizia europea ha affermato che la prova della pratica concordata non può essere presunta quando una vicenda, apparentemente collusiva, sia spiegabile con ragioni alternative³. Inoltre, la vicenda non avrebbe avuto effetti lesivi per i consumatori, in quanto nei mercati in questione essi beneficerebbero di condizioni contrattuali in linea con quelle praticate in mercati in cui operano più banche di credito cooperativo.

20. Anche qualora si ravvisasse nei fatti in questione un'intesa lesiva, essa non sarebbe idonea a falsare o a restringere "in modo consistente" la concorrenza, in quanto la quota congiunta delle due BCC coinvolte nel mercato interessato, ammontando a circa il 5 per cento, non supererebbe le soglie minime di rilevanza. Al riguardo, le parti citano la Comunicazione della Commissione europea C368/13 del 22 dicembre 2001 (c.d. "*de minimis*"), che giudica irrilevanti gli accordi, in ipotesi restrittivi della concorrenza, intercorrenti tra piccole e medie imprese o tra concorrenti la cui quota di mercato aggregata non supera il 10%. Quanto all'esclusione dall'ambito di applicazione dell'esenzione "*de minimis*" delle intese "contenenti restrizioni gravi della concorrenza" (quali sono quelle che hanno per oggetto la ripartizione dei mercati), tale esclusione, secondo le parti, non avrebbe l'effetto di rendere automaticamente illegittime tutte le ripartizioni territoriali, bensì solo quello di riservarne la valutazione al prudente apprezzamento dell'Autorità. In tal senso, le parti rilevano che la Corte di Giustizia europea ha espresso il principio secondo cui anche restrizioni territoriali assolute non possono ritenersi idonee a falsare in modo consistente la concorrenza, qualora le quote di mercato interessate siano molto piccole⁴. Inoltre, il Tribunale di primo grado ha precisato che, qualora non siano raggiunte le soglie minime di rilevanza, l'Autorità deve fornire una motivazione adeguata circa le ragioni per cui un'intesa ricade nell'ambito del divieto⁵.

La posizione della Federtoscana

21. Secondo le parti, Federtoscana non avrebbe svolto alcun ruolo di influenza o di mediazione riguardo allo sviluppo territoriale delle associate, limitandosi a un'attività di mera assistenza a decisioni autonome delle stesse, consistente nel reperimento e nell'analisi di dati e informazioni. Essa non dispone di alcun potere persuasivo, coercitivo o sanzionatorio che possa imporre alle banche specifici comportamenti. La mancanza di interferenze della Federtoscana nei processi decisionali delle associate in materia di espansione territoriale risulterebbe anche dalle sovrapposizioni di banche di credito cooperativo che si riscontrano in alcuni comuni toscani.
22. Federtoscana sarebbe intervenuta nella questione dello sportello di Bettolle esclusivamente per motivi istituzionali. Infatti, nello svolgimento dei propri compiti, essa viene di norma a conoscenza dei piani strategici delle banche di credito cooperativo, anche in materia di espansione territoriale, e viene interessata ogni qual volta si creino situazioni di tensione tra le associate. L'intervento nella vicenda in esame avrebbe avuto lo scopo di invitare le

³ Cfr. C. Giust., sent. 13 luglio 1989, C395/87 "Sacem", in Raccolta, 1989, 2565.

⁴ Cfr. C. Giust., sent. 9 luglio 1969, C5/69, caso "Voelk/Vervaecke", in Raccolta, 1969, 295.

⁵ Cfr. Trib., sent. 15 settembre 1998, T375, 375, 384, 388/94, "European Night Services/Commissione", in Raccolta, 1998, II, 3141.

due BCC alla discussione e al confronto e di evitare che si ripetessero inconvenienti precedentemente incontrati: infatti, nel 1993 la stessa operazione non era stata autorizzata dalla Banca d'Italia, in ragione del difetto dei requisiti prescritti dalla normativa di vigilanza; a tale riguardo, da un incontro tra la Federazione e la BCC Valdichiana era emerso che quest'ultima sottovalutava il problema dei limiti regolamentari.

23. A partire dal 1996, Federtoscana avrebbe esercitato un'opera di sensibilizzazione delle associate rispetto alla normativa sulla concorrenza; a tale scopo venne anche organizzato un convegno. A ogni modo, lo scambio di informazioni costituirebbe un effetto inevitabile della struttura associativa del credito cooperativo: infatti, la partecipazione degli esponenti delle banche di credito cooperativo agli organismi e alle iniziative federativi farebbe sì che, in occasione di riunioni istituzionali, i partecipanti possano trattare anche il tema della presenza della categoria sul territorio. Tale fenomeno favorisce il più razionale sviluppo del credito cooperativo, attraverso l'ideale copertura di tutti i comuni e l'esclusione di eccessive concentrazioni delle proprie limitate risorse su quelli che non presentano condizioni economiche tali da sostenere presenze multiple. Nell'attuale configurazione, il credito cooperativo costituisce un sistema di imprese autonome, tra loro coordinate grazie a un sistema istituzionale che consente l'operare solidale nell'autonomia di azione: tale assetto pone le banche di credito cooperativo in condizione di poter reagire alla concorrenza delle altre banche senza dover intraprendere processi di crescita che possano comportare una perdita di autonomia. In ogni caso, i comportamenti di Federtoscana, unitamente alla buona fede delle banche coinvolte, escluderebbero la gravità dell'illecito.

L'intervento di Federcasse

24. Secondo Federcasse, l'attività delle Federazioni non avrebbe finalità né effetti collusivi, ma sarebbe necessaria per il sistema del credito cooperativo per migliorarne l'efficienza attraverso l'esercizio di una funzione di monitoraggio, di consulenza e di assistenza, volta a rafforzare nelle banche la consapevolezza dei riflessi economici e finanziari derivanti dalle decisioni di sviluppo territoriale. Viene così assicurata la capacità del credito cooperativo di stare sul mercato e di competere con le altre banche. Le Federazioni costituirebbero per le associate un luogo di confronto su tematiche generali e di composizione di eventuali conflitti, non finalizzato ad alcuna pianificazione del loro sviluppo, né all'innalzamento di barriere all'entrata nei mercati locali. Gli interventi delle Federazioni nei riguardi di singole banche avrebbero sempre il fine di preservarne la sana e prudente gestione, rappresentando i rischi derivanti da errate scelte di ampliamento dimensionale: le politiche commerciali e di sviluppo territoriale sarebbero assunte dalle banche in piena autonomia. Per l'esercizio di tali funzioni è necessario disporre di un consistente flusso di informazioni.
25. L'attività svolta dalle Federazioni consente di realizzare economie di scala che altrimenti risulterebbero precluse dalle contenute dimensioni delle banche di credito cooperativo. Ad esempio, l'attività di ricerca e di analisi fornisce alle associate un ausilio nelle scelte di espansione territoriale e di strategia commerciale, anche al fine di consentire una stima attendibile del prevedibile apporto che l'apertura di un nuovo sportello o una determinata decisione strategica potranno dare al risultato economico della banca. Anche la normativa riconosce alle Federazioni un ruolo essenziale nello sviluppo del sistema del credito

cooperativo e attribuisce loro compiti di collaborazione con la Vigilanza per assicurare la sana e prudente gestione delle banche (ad esempio, nella costituzione di nuove aziende, nella gestione delle crisi, negli interventi del Fondo di garanzia dei depositanti). Nell'esercizio di questi compiti la Federazione non è mossa da intenti anticoncorrenziali, ma esercita, talora in collaborazione con la Banca d'Italia, una *moral suasion* nel rispetto del principio della sana e prudente gestione e con l'intento di rendere il sistema delle banche di credito cooperativo competitivo anche nei confronti delle altre banche.

26. Diversi elementi dimostrerebbero che dall'attività delle Federazioni non conseguono effetti anticoncorrenziali e che vi è una vivace concorrenza fra le banche di credito cooperativo: le sovrapposizioni territoriali di banche di credito cooperativo, l'aumento dei loro sportelli, la capillarità della loro presenza territoriale, la numerosità delle banche di credito cooperativo neo-cosituite (circa 80 nell'ultimo decennio). Con particolare riguardo alla provincia di Siena, ove hanno sede 7 banche di credito cooperativo, si riscontrano sovrapposizioni territoriali in 3 comuni.

IV. IL PARERE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

27. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato che l'accordo tra la BCC Valdichiana e la BCC Montepulciano ha avuto l'effetto di impedire l'apertura di uno sportello a Bettolle da parte della BCC Valdichiana. Tale intesa, impedendo la presenza su di un medesimo territorio comunale della BCC di Valdichiana e della BCC di Montepulciano, ha limitato il grado di concorrenza tra le due banche. Tuttavia, la circostanza che le quote di mercato detenute congiuntamente dalle due aziende sono esigue, in assenza di elementi ulteriori di ostacolo alla concorrenza rispetto a quelli emersi nel corso dell'istruttoria, porta a escludere che l'intesa tra le due banche abbia potuto alterare in maniera consistente la concorrenza nei mercati interessati.
28. Per quanto concerne la posizione della Federtoscana nell'ambito della vicenda, l'Autorità Garante ha concluso nel senso che essa si sarebbe limitata a svolgere un ruolo istituzionale finalizzato a favorire l'incontro tra le associate e la composizione di pregressi conflitti. Inoltre, l'Autorità ha osservato che la Federtoscana ha agito, nel periodo 1995-2000, come luogo di scambio sistematico di informazioni relative ai progetti di espansione territoriale delle banche associate. Tale comportamento appare suscettibile di limitare il grado di autonomia delle singole banche nell'elaborazione dei propri processi decisionali relativi al posizionamento sul territorio. Pertanto, il comportamento della Federtoscana, anche in virtù delle quote di mercato non marginali detenute dalle banche associate in alcuni mercati rilevanti, è da ritenersi vietato ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.

V. IL DIRITTO

29. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90 “*sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel:(...) c) ripartire i mercati (...)*”. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge “*sono considerate intese gli accordi e/o le pratiche concordati tra*

imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari”.

30. Ai fini dell'applicazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, le intese restrittive della concorrenza comprendono le iniziative, comunque idonee ad alterare la libertà di concorrenza, che risultino dalla collaborazione fra più imprese, sia che venga stipulato un vero e proprio accordo con la finalità di coordinare il comportamento di imprese indipendenti, sia che la restrizione della concorrenza si realizzi in virtù di un coordinamento raggiunto nell'ambito di organismi associativi. La disposizione vieta altresì le pratiche concordate, che si configurano quando, pur in assenza di accordo preventivo, le imprese seguono consapevolmente una strategia collaborativa per il coordinamento delle rispettive condotte, che non si sarebbe potuto ottenere altrimenti e che mira a eliminare il rischio proprio della concorrenza.

VI. LA VALUTAZIONE DELLE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI E DI FEDERCASSE

31. I comportamenti oggetto di esame nella presente istruttoria devono essere valutati tenendo conto del contesto normativo ed economico in cui si sviluppano le strategie di espansione territoriale delle banche di credito cooperativo. In particolare, per quanto riguarda il quadro normativo, si osserva che antecedentemente all'entrata in vigore del Testo unico bancario (d.lgs. n. 385/93) non era consentito alle banche di credito cooperativo (allora denominate casse rurali e artigiane) operare in comuni ove già fosse insediata un'altra banca della categoria, se non in via eccezionale e solo in presenza di presupposti determinati dalla legge. L'art. 21 del Testo Unico delle Casse Rurali e Artigiane prescriveva che l'attività di ciascuna cassa rurale e artigiana fosse *“limitata al territorio del comune nel quale la Cassa ha sede. La società può essere tuttavia autorizzata dalla Banca d'Italia a operare in uno o più comuni limitrofi, sempreché ivi non esista altra Cassa rurale e artigiana ovvero questa sia insufficiente ai bisogni locali”*.
32. La normativa vigente relativa all'espansione territoriale delle banche di credito cooperativo distingue a seconda che l'insediamento avvenga all'interno o all'esterno della zona di competenza territoriale della banca, intendendosi per tale la zona, indicata nello statuto, comprensiva dei comuni ove la banca ha le proprie succursali e dei comuni a essi limitrofi. L'apertura di succursali all'interno della zona di competenza territoriale non è soggetta a particolari limitazioni; l'apertura di sedi al di fuori della zona di competenza (cd. sedi distaccate) può avvenire soltanto in comuni indicati nominativamente nello statuto e purché la banca: a) abbia posto in essere nel nuovo comune e in quelli a questo limitrofi una rete di rapporti con clientela ivi residente o operante, presso la quale abbia raccolto adesioni di almeno 200 nuovi soci; b) sia in linea con la disciplina in materia di coefficienti patrimoniali obbligatori; c) abbia una situazione organizzativa e un sistema di controlli interni adeguati in relazione ai rischi connessi alle differenti caratteristiche delle nuove piazze di insediamento⁶.
33. Con riferimento ai comportamenti tenuti dalle due banche, dai verbali del Consiglio di Amministrazione della BCC Valdichiana emerge che quest'ultima aveva piena

⁶ Cfr. Istruzioni di vigilanza per le banche, Titolo VII, Capitolo 1.

consapevolezza dei limiti regolamentari all'apertura in zona non limitrofa; inoltre, l'affermazione circa la maggiore convenienza dell'apertura a Cortona (frazione di Terontola) quale motivo della rinuncia all'apertura in Bettolle non trova riscontro nel verbale consiliare della stessa del 5 agosto 1999, da cui risulta che *“nonostante Bettolle fosse ritenuta zona di notevole interesse sia dal punto di vista abitativo, sia da quello produttivo, la decisione di aprire ivi una filiale venne congelata con delibera del 14 gennaio 1999 in quanto la consorella di Montepulciano ebbe a lamentarsi per un nostro eventuale insediamento in quella località, ritenendo Bettolle come esclusiva competenza”*.

34. La mancata espansione della BCC Valdichiana in Bettolle, dove intendeva insediarsi la BCC Montepulciano, rende ragione dell'esistenza di un accordo, che ha condizionato le scelte imprenditoriali dei soggetti interessati. Inoltre, la circostanza che la BCC Valdichiana possa operare a Bettolle non ha valenza sostitutiva rispetto all'apertura di una vera e propria filiale, per la rilevanza della presenza diretta sul territorio, considerato il carattere localistico dell'attività delle banche di credito cooperativo. Il fatto che l'intesa non fosse assistita da poteri sanzionatori o coercitivi non esclude la sussistenza della fattispecie prevista dalla legge n. 287/90. I consumatori subiscono comunque un pregiudizio dalla ripartizione territoriale del mercato tra le banche, poiché non beneficiano dei vantaggi economici e qualitativi che deriverebbero da una operatività realmente autonoma e in competizione fra banca e banca.
35. Secondo la giurisprudenza e la prassi amministrativa, un'intesa avente per oggetto restrizioni gravi della concorrenza, quale ad esempio una ripartizione dei mercati, non richiederebbe l'accertamento degli effetti prodotti. In particolare, la giurisprudenza comunitaria ha affermato che non è necessaria un'analisi approfondita degli effetti determinati da un'intesa nei procedimenti relativi ad accordi o pratiche aventi carattere di restrizioni gravi; in relazione a queste restrizioni, la mera esiguità delle quote di mercato delle parti non determina di per sé l'irrilevanza dell'intesa⁷. In tal senso è anche la Comunicazione della Commissione Europea relativa agli accordi di importanza minore (cd. “de minimis”)⁸.
36. Per quanto riguarda la condotta di Federtoscana, si rileva che essa presta nell'interesse delle associate attività di studio e di consulenza, di supporto operativo, contabile e organizzativo, di revisione e di controllo interno, di rappresentanza, di promozione dello sviluppo delle banche di credito cooperativo, di realizzazione di prodotti e di servizi, sia destinati all'offerta (bancari, finanziari e assicurativi), sia di natura strumentale e accessoria. Essa opera, inoltre, quale articolazione territoriale del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, dotato di funzioni anche preventive delle crisi bancarie. Mediante lo svolgimento di tali attività, la Federazione apporta conoscenze e professionalità che consentono alle banche di credito cooperativo di mantenere competitività e adeguata diversificazione dell'offerta alla clientela nonostante le ridotte dimensioni e il carattere localistico dell'attività esercitata.
37. Tra le funzioni della Federazione rientra anche la prestazione di attività di studio e di supporto relativamente allo sviluppo territoriale delle associate. Tale attività deve

⁷ In tal senso: C.Giust., sent. 11 gennaio 1990, causa C-277/87 (“Sandoz Prodotti Farmaceutici/Commissione”), Racc. 1990, pp. 1-45; Trib. Sent. 15 settembre 1998 (“European Night Services Ltd e a.”).

⁸ Cfr. par. II, punti 7 e 11.

svolgersi nel rispetto della normativa a tutela della concorrenza, che vieta lo scambio di informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale. In particolare, lo scambio di informazioni riguardanti le strategie di sviluppo territoriale può dare luogo a violazioni dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90, poiché può condizionare l'autonomia delle singole banche. La concorrenza richiede che ogni operatore agisca sul mercato in maniera indipendente, senza avere la possibilità di conoscere il comportamento dei propri concorrenti e, quindi, di coordinare la propria condotta con quella dei rivali.

38. La Federtoscana appare consapevole dell'importanza della concorrenza per l'efficienza e la competitività del credito cooperativo, destinato a misurarsi sempre più con la pressione concorrenziale delle altre banche anche negli stessi mercati locali. Nelle memorie e nelle audizioni, è stato rappresentato da Federtoscana che all'opera di sensibilizzazione svolta nei riguardi delle associate in ordine all'importanza dei meccanismi concorrenziali si affianca l'esigenza di individuare un assetto istituzionale del credito cooperativo adeguato alle rinnovate esigenze di efficienza e di competitività. Il problema di come coniugare le istanze della concorrenza e della cooperazione è allo studio della Federtoscana da alcuni anni, con l'obiettivo di individuare soluzioni compatibili con il pieno rispetto della normativa vigente.
39. Considerato che le sovrapposizioni territoriali tra banche di credito cooperativo sono state normativamente consentite solo a partire dall'entrata in vigore del Testo unico bancario e delle istruzioni di vigilanza in materia (1994) e che l'espansione territoriale di tali banche è ancora soggetta ad alcune limitazioni, il numero di sovrapposizioni territoriali che si riscontra tra le banche associate a Federtoscana non è irrilevante. In tutti i mercati provinciali della raccolta della Toscana vi sono sovrapposizioni delle banche di credito cooperativo aderenti a Federtoscana; disaggregando l'analisi a livello sub regionale, sovrapposizioni si riscontrano nel 10 per cento circa dei comuni ove è presente almeno una banca della categoria. Tale circostanza segnala che lo scambio di informazioni all'interno della Federtoscana non ha precluso alle banche aderenti di insediarsi nelle zone ove erano presenti altre banche di credito cooperativo.

VII. CONCLUSIONI

40. L'istruttoria ha accertato che la decisione della BCC Valdichiana di rinunciare all'apertura dello sportello a Bettolle è avvenuta dopo l'intervento della BCC Montepulciano, che risulta aver successivamente istituito una dipendenza in tale località. Le verbalizzazioni del Consiglio di Amministrazione e la sequenza temporale dei fatti pongono in evidenza che la decisione è stata determinata principalmente dalle rimostranze della BCC Montepulciano e dall'intento di non confliggere con i programmi di espansione territoriale di quest'ultima. I comportamenti delle banche coinvolte si configurano come un'intesa concernente il riparto territoriale dei mercati, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90. Nell'ambito di tale intesa, Federtoscana si è limitata a svolgere un ruolo istituzionale finalizzato a favorire l'incontro tra le associate e la composizione di pregressi conflitti.
41. L'intesa, in quanto volta alla ripartizione dei mercati, configura una restrizione grave della concorrenza. L'obiettivo dell'accordo è stato raggiunto. La valenza restrittiva dell'intesa di riparto territoriale dei mercati si connette alla rilevanza giuridica ed economica

dell'elemento territoriale per le banche di credito cooperativo. Le ridotte quote di mercato ascrivibili alle banche non hanno permesso all'intesa di alterare in maniera consistente la concorrenza nel mercato rilevante. Tale circostanza induce a non applicare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90.

42. L'istruttoria ha accertato che tra le banche associate alla Federtoscana si è svolto un ripetuto scambio di informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale, relative ai progetti di insediamenti territoriali di ciascuna banca di credito cooperativo. I piani delle singole banche sono stati resi noti nell'ambito di riunioni degli esponenti della Federtoscana con quelli delle banche di credito cooperativo. Tale scambio di informazioni è atto a favorire il coordinamento dello sviluppo territoriale delle singole banche, pregiudicandone le necessarie autonomia e indipendenza nella determinazione della propria condotta e riducendo il grado di concorrenza nel mercato. Gli organismi federativi, che pur svolgono un ruolo rilevante per mantenere il sistema del credito cooperativo in condizioni di efficienza e di competitività, non possono prestarsi alla realizzazione di attività che conducano al coordinamento concorrenziale delle banche associate.
43. La discussione comune dei piani di espansione territoriale delle singole banche di credito cooperativo è qualificabile come un'intesa, finalizzata a realizzare forme di coordinamento relativamente al riparto territoriale dei mercati, in violazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 287/90.
44. Tenuto conto che fino all'entrata in vigore del Testo unico bancario e delle istruzioni di vigilanza in materia di banche di credito cooperativo vi era un divieto legislativo alla libera espansione di tali banche e che, anche allo stato attuale, sussistono alcuni vincoli all'apertura di sportelli, il numero di sovrapposizioni territoriali che si registra nei mercati della raccolta delle province toscane non è irrilevante e indica che le banche in questione si avvalgono delle opportunità offerte dal nuovo contesto regolamentare. Inoltre, la fattiva collaborazione prestata da Federtoscana in tutte le fasi del procedimento attenua la gravità del comportamento della stessa. Tali elementi inducono a non applicare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90.

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

DISPONE

- a) che la BCC Valdichiana e la BCC Montepulciano si astengano da ogni intesa che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato;
- b) che Federtoscana, nell'ambito delle riunioni e degli incontri da essa promossi, cessi dall'attuazione e dalla continuazione dell'infrazione accertata e si astenga da ogni intesa che possa avere oggetto o effetto analogo a quello accertato.

La Banca d'Italia si riserva di verificare il rispetto di quanto disposto al precedente punto b).

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

IL GOVERNATORE
Antonio Fazio