



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXVI - n. 6

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
7 marzo 2016**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I777 - TASSI SUI MUTUI NELLE PROVINCE DI BOLZANO E TRENTO</b>	
<i>Provvedimento n. 25882</i>	5
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>81</b>
<b>C12030 - CEMENTIR ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI SACCI</b>	
<i>Provvedimento n. 25877</i>	81
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>88</b>
<b>AS1257 - DETERMINAZIONE AIFA N. 1427/2015 IN MATERIA DI RIMBORSI ALLE REGIONI PER ACQUISTI DI FARMACI ANTI-EPATITE C</b>	88
<b>AS1258 - COMUNE DI TARANTO-AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI AD ASSOCIAZIONI VOLONTARISTICHE SENZA RICORSO A PROCEDURE SELETTIVE</b>	91
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>94</b>
<b>PS4643B - FACTOTUS.IT-RIDETERMINAZIONE SANZIONE</b>	
<i>Provvedimento n. 25872</i>	94
<b>IP216 - EXPO-DEPURATORI D'ACQUA</b>	
<i>Provvedimento n. 25879</i>	96
<b>PS9890 - ALLYOURMUSIC.NET-ABBONAMENTO NON RICHIESTO</b>	
<i>Provvedimento n. 25880</i>	97
<b>CLAUSOLE VESSATORIE</b>	<b>105</b>
<b>CV140 - PAYPAL-(EUROPE) &amp; PAYPAL.IT-CONDIZIONI D'USO</b>	
<i>Provvedimento n. 25881</i>	105
<b>VARIE</b>	<b>130</b>
<b>CONTRIBUTO ALL'ONERE DERIVANTE DAL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO PER L'ANNO 2016</b>	
<i>Provvedimento n. 25876</i>	130



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I777 - TASSI SUI MUTUI NELLE PROVINCE DI BOLZANO E TRENTO**

*Provvedimento n. 25882*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998 n. 217;

VISTA la legge 28 dicembre 2005, n. 262;

VISTA la propria delibera del 7 maggio 2014, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A., Banca Popolare dell'Alto Adige S.c.p.A., Cassa Raiffeisen di Brunico Soc. Coop., Cassa Rurale Bolzano Soc. Coop., Cassa Rurale Renon Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Valle Isarco Soc. Coop., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE in relazione a una possibile intesa nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nelle province di Bolzano e Trento;

VISTA la comunicazione del 22 settembre 2014 con la quale Cassa Rurale Renon Soc. Coop. ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*";

VISTA la propria delibera del 15 ottobre 2014, con la quale è stato disposto il rigetto degli impegni presentati da Cassa Rurale Renon Soc. Coop, in quanto gli impegni si riferivano a condotte suscettibili di integrare un accordo orizzontale tra alcune banche della provincia di Bolzano rispetto al quale era opportuno procedere all'accertamento dell'eventuale infrazione;

VISTA la propria delibera del 13 gennaio 2015, con la quale l'istruttoria è stata estesa soggettivamente a Federazione Cooperative Raiffeisen Soc. Coop., Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Oltradige Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Wipptal Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lana Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Prato-Tubre Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Silandro Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lagundo Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Castelrotto - Ortisei Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Merano Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Tures Aurina Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino Soc. Coop., Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige S.p.A. ed è stata, altresì, estesa oggettivamente alle ulteriori attività di scambio di informazioni e coordinamento delle politiche commerciali relative alle condizioni economiche e contrattuali dei finanziamenti rientranti nel mercato degli impieghi alle famiglie;

VISTA la propria delibera del 30 aprile 2015, con la quale il termine di chiusura del procedimento è stato prorogato alla data del 31 dicembre 2015;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 25 settembre 2015 ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie finali presentate dalle società: Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Prato-Tubre, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Silandro, Cassa Raiffeisen Wipptal, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Valle Isarco, Cassa Raiffeisen Brunico, Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, Federazione delle Cooperative Raiffeisen, Federazione Trentina della Cooperazione, nonché dal Centro Tutela Consumatori Utenti Alto Adige;

SENTITI in audizione finale, in data 17 novembre 2015, i rappresentanti della Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Coop;

VISTA la delibera del 17 novembre 2015, con la quale l'Autorità, dopo aver sospeso l'audizione finale ed essersi riunita in una seduta straordinaria, ha accolto l'istanza, avanzata dalla Federazione Trentina della Cooperazione, di ostensione del documento n. 589 dell'indice del fascicolo, subordinatamente alla verifica della persistenza o meno delle ragioni di riservatezza da parte di Banca d'Italia;

VISTA la propria delibera del 17 novembre 2015, con la quale il termine di chiusura del procedimento è stato prorogato alla data del 28 febbraio 2016;

VISTA l'ulteriore memoria presentata, in data 15 gennaio 2016, dalla Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Coop;

SENTITI in audizione finale, in data 27 gennaio 2016, i rappresentanti delle società: Federazione Trentina della Cooperazione, Federazione delle Cooperative Raiffeisen, Cassa Raiffeisen Brunico, Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Valle Isarco, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Prato Tubre, Cassa Raiffeisen Silandro, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Wipptal, Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, Cassa Rurale Renon, Banca Popolare dell'Alto Adige;

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

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. PREMESSA**

1. In data 7 maggio 2014 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Banca Popolare dell'Alto Adige S.c.p.A., Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A., Cassa Raiffeisen di Brunico Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Valle Isarco Soc. Coop., Cassa Rurale di Bolzano Soc. Coop., Cassa Rurale Renon Soc. Coop. per presunte infrazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'art. 101 del TFUE.

In data 13 gennaio 2015 il procedimento è stato esteso nei confronti delle società Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige S.p.A., Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lagundo Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lana Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Merano Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Oltradige Soc. Coop.,

Cassa Raiffeisen Prato-Tubre Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Silandro Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Tures Aurina Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Wipptal Soc. Coop., Federazione Cooperative Raiffeisen Soc. Coop. e Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Coop..

2. L'oggetto del procedimento è l'esistenza di due intese, l'una relativa alla provincia di Bolzano e l'altra alla provincia di Trento, poste in essere da rilevanti operatori bancari ivi attivi, aventi ad oggetto lo scambio di informazioni sensibili e il coordinamento delle rispettive politiche commerciali nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici.

3. In particolare, la documentazione agli atti del fascicolo dà conto, nella provincia di Bolzano, del coordinamento delle politiche strategiche e commerciali applicate nel mercato degli impieghi alle famiglie tra le Casse Raiffeisen Parti del procedimento e la relativa Federazione, avvenuto anche tramite un ampio e articolato scambio di informazioni volto a condividere le principali variabili di prezzo.

4. Le evidenze relative alla provincia di Trento danno conto invece dell'individuazione e diffusione da parte della Federazione Trentina della Cooperazione, a beneficio delle Casse Rurali federate, di un tasso di interesse di riferimento applicabile ai mutui, suscettibile di eliminare il normale margine di incertezza in merito al tasso praticato dagli operatori concorrenti e di uniformare le condizioni commerciali applicate alle famiglie consumatrici.

## II. LE PARTI

5. Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A. (di seguito, anche "CR Bolzano"), banca capogruppo dell'omonimo Gruppo bancario, è tra le maggiori banche dell'Alto Adige. Dispone di oltre 130 sportelli, localizzati in dodici province del Nord Italia e in particolare nelle province di Bolzano (76), Trento (17), Belluno (14) e Verona (14). Il fatturato totale realizzato nel 2014 da CR Bolzano risulta pari a 334,3 milioni di euro<sup>1</sup>.

6. Banca Popolare dell'Alto Adige Società cooperativa per azioni (di seguito, anche "BP Alto Adige") è una primaria banca cooperativa della regione Trentino - Alto Adige, che ha recentemente rafforzato la propria presenza in Veneto tramite l'acquisizione della Banca Popolare di Marostica. Complessivamente la banca dispone di 184 sportelli, principalmente dislocati nelle province di Bolzano (63), Vicenza (38), Trento (20) e Belluno (20). La società ha realizzato nel 2014 un fatturato pari a 263,7 milioni di euro.

7. Cassa Raiffeisen di Brunico Soc. Cooperativa (di seguito, anche "Cassa Raiffeisen Brunico" o "RK Brunico") è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen che opera nella Media Val Pusteria. La banca conta 11 sportelli, tutti localizzati nella provincia di Bolzano. La Cassa ha realizzato nell'esercizio 2014 un fatturato pari a 42,5 milioni di euro.

8. Cassa Rurale di Bolzano Soc. Cooperativa (di seguito, anche "Cassa Rurale Bolzano" o "RK Bolzano") è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperativa Raiffeisen. La

---

<sup>1</sup> Per il calcolo dei fatturati delle imprese bancarie è stato preso a riferimento il criterio indicato dal legislatore comunitario all'art. 5, para 3, lett. a del Regolamento CE n. 139/2004.

banca conta 12 sportelli, tutti situati nella provincia di Bolzano. Il fatturato realizzato nel 2014 è di 27,2 milioni di euro.

**9.** Cassa Rurale Renon Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Rurale Renon” o “RK Renon”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca detiene 4 sportelli, tutti localizzati nella provincia di Bolzano, e il suo fatturato per il 2014 ammonta a 59,9 milioni di euro.

**10.** Cassa Raiffeisen della Valle Isarco Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Valle Isarco” o “RK Valle Isarco”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca conta 8 sportelli, tutti localizzati nella provincia di Bolzano. Il fatturato per il 2014 è pari a 22,6 milioni di euro.

**11.** Cassa Centrale Raiffeisen dell’Alto Adige S.p.A. (di seguito, anche “Cassa Centrale Raiffeisen”) è una società per azioni partecipata al 98% dalle 47 Casse Raiffeisen. Da statuto, la Cassa Centrale Raiffeisen funge da struttura sussidiaria all’interno dell’organizzazione Raiffeisen e svolge in modalità centralizzata alcune attività, quali la gestione dei sistemi di pagamento, l’operatività con l’estero e la gestione della liquidità del sistema. La banca conta uno sportello localizzato nella città di Bolzano. Il fatturato totale della Cassa Centrale Raiffeisen nel 2014 è risultato pari a circa 94,3 milioni di euro.

**12.** Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei” o RK Castelrotto-Ortisei), è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca detiene 5 sportelli, tutti in provincia di Bolzano, e un fatturato d’esercizio, così come risultante dal bilancio 2014, pari a 20,7 milioni di euro.

**13.** Cassa Raiffeisen Lagundo Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Lagundo” o “RK Lagundo”), è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca detiene 3 sportelli localizzati in provincia di Bolzano. Il fatturato totale per il 2014 è pari a 15 milioni di euro.

**14.** Cassa Raiffeisen Lana Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Lana” o “RK Lana”), è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca detiene 10 sportelli, tutti localizzati nella provincia di Bolzano. Il fatturato totale per il 2014 ammonta a 21,2 milioni di euro.

**15.** Cassa Raiffeisen Merano Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Merano” o “RK Merano”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen, che opera per il tramite di 2 sportelli, situati in provincia di Bolzano. Il fatturato totale della Cassa nel 2014 è risultato pari a 21,4 milioni di euro.

**16.** Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino” o “RK Nova Ponente-Aldino”) è una banca di credito cooperativo aderente

alla Federazione Cooperative Raiffeisen, che opera attraverso 6 sportelli situati in provincia di Bolzano. Il fatturato totale realizzato nel 2014 ammonta a 8,6 milioni di euro.

**17.** Cassa Raiffeisen Oltradige Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Oltradige” o “RK Oltradige”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca opera attraverso 8 sportelli, tutti in provincia di Bolzano, e ha registrato un fatturato attivo nel 2014 pari a 16,2 milioni di euro.

**18.** Cassa Raiffeisen Prato-Tubre Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Prato-Tubre” o RK “Prato-Tubre”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca detiene 7 sportelli, siti in provincia di Bolzano. Il fatturato realizzato nel 2014 ammonta a 12,4 milioni di euro.

**19.** Cassa Raiffeisen Silandro Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Silandro” o “RK Silandro”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen, che opera attraverso 2 sportelli localizzati in provincia di Bolzano. Il suo fatturato totale nel 2014 ammontava a 5,3 milioni di euro.

**20.** Cassa Raiffeisen Tures Aurina Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Tures Aurina” o “RK Tures Aurina”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen. La banca opera per il tramite di 7 sportelli, tutti in provincia di Bolzano, e il suo fatturato totale ammonta per il 2014 a 14,4 milioni di euro.

**21.** Cassa Raiffeisen Wipptal Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Cassa Raiffeisen Wipptal” o “RK Wipptal”) è una banca di credito cooperativo aderente alla Federazione Cooperative Raiffeisen, che opera attraverso 3 sportelli localizzati in provincia di Bolzano. Il fatturato realizzato nel 2014 ammonta a 15,8 milioni di euro.

**22.** Federazione Cooperative Raiffeisen Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Federazione Raiffeisen”) è l’organizzazione cui fanno capo tutte le società cooperative altoatesine che utilizzano il marchio Raiffeisen (in totale 370), bancarie e non (cooperative frutticole, vinicole, lattiero-casearie, di consumo, energetiche, edilizie, etc.). In particolare, sono socie della Federazione Raiffeisen le 47 Casse Raiffeisen e la Cassa Centrale Raiffeisen. Nel 2014 la Federazione Raiffeisen ha realizzato un fatturato pari a 46,1 milioni di euro, come risultante dal bilancio d’esercizio.

**23.** Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Cooperativa (di seguito, anche “Federazione Trentina”) è la Federazione di categoria che riunisce la quasi totalità delle società cooperative (circa 550) operanti nella provincia di Trento, appartenenti a quattro settori: credito, consumo, agricolo e produzione lavoro. Nel settore credito, aderiscono attualmente le 41 Casse Rurali della provincia di Trento e la Cassa Centrale Banca. Il fatturato realizzato nel 2014 ammonta a 17,6 milioni di euro.

**24.** Centro Tutela Consumatori Utenti, in qualità di segnalante, è un'associazione di consumatori con sede a Bolzano.

### III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

**25.** In data 3 dicembre 2013 è pervenuta una segnalazione, integrata in data 22 gennaio e 6 marzo 2014, da parte dell'associazione di consumatori Centro Tutela Consumatori Utenti Alto Adige, in cui si ipotizzava l'esistenza di un'intesa anticoncorrenziale tra alcune banche operanti nella provincia di Bolzano. La presunta intesa sarebbe emersa dai risultati della rilevazione comparativa effettuata dalla stessa associazione nel mese di novembre 2013 sulle offerte di mutuo per l'acquisto prima casa di alcuni istituti di credito attivi in Alto Adige.

**26.** In particolare, l'associazione segnalante aveva evidenziato che sei banche oggetto della rilevazione, che complessivamente detengono una parte molto rilevante degli sportelli bancari della provincia di Bolzano (e, segnatamente, CR Bolzano, BP Alto Adige, RK Brunico, RK Bolzano, RK Renon, RK Valle Isarco), avrebbero offerto mutui a tasso variabile tutti caratterizzati dalla presenza di un c.d. tasso *floor*, ovvero di un valore minimo del tasso contrattualmente previsto, al di sotto del quale l'interesse applicato al finanziamento non può scendere, anche nel caso in cui dalla somma tra il parametro di indicizzazione arrotondato più lo *spread* risultasse un valore più basso. Per tutte le sei banche, il tasso *floor* sarebbe stato fissato nell'identica misura del 3%.

**27.** In seguito all'analisi della denuncia, l'Autorità ha deliberato, nell'adunanza del 7 maggio 2014, l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti delle società sopra individuate. Contestualmente l'Autorità ha deliberato di procedere ad accertamenti ispettivi presso le sedi delle predette società Parti del procedimento, nonché presso la Federazione Raiffeisen, la Federazione Trentina e Cassa Rurale di Trento Soc. Coop., effettuati il 14 maggio 2014.

**28.** In data 23 settembre 2014 Cassa Rurale Renon ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, di cui l'Autorità ha disposto il rigetto nella riunione del 15 ottobre 2014. [OMISSIS].<sup>2</sup>

**29.** Sulla base degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati, in data 13 gennaio 2015 l'Autorità ha deliberato di ampliare soggettivamente ed oggettivamente l'istruttoria. Dal punto di vista soggettivo, il procedimento è stato esteso a Federazione Raiffeisen, Federazione Trentina, Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Wipptal, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Prato-Tubre, Cassa Raiffeisen Silandro, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino, Cassa Centrale Raiffeisen.

Dal punto di vista oggettivo, l'istruttoria è stata estesa alle ulteriori attività di scambio di informazioni e coordinamento delle politiche commerciali relative alle condizioni economiche e contrattuali dei finanziamenti rientranti nel mercato degli impieghi alle famiglie.

Contestualmente, l'Autorità ha deliberato di procedere ad accertamenti ispettivi presso alcune delle società sopra elencate e, segnatamente, Federazione Raiffeisen, Federazione Trentina, RK

---

<sup>2</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Oltradige, RK Wipptal, RK Lana e Cassa Centrale Raiffeisen. Le ispezioni sono state effettuate in data 20 gennaio 2015.

**30.** Nello svolgimento dell'attività istruttoria sono state formulate richieste di informazioni ad alcune società Parti del procedimento e alla Banca d'Italia al fine di ottenere un quadro informativo completo anche alla luce di quanto acquisito in sede ispettiva.

**31.** Nello svolgimento dell'attività istruttoria sono state inoltre sentite in audizione: in data 23 marzo e 9 giugno 2015 Cassa Raiffeisen Valle Isarco, in data 9 aprile 2015 Cassa Rurale Renon, in data 13 aprile, 10 giugno e 7 settembre 2015 Federazione Raiffeisen, in data 20 aprile 2015 Federazione Trentina, in data 6 maggio 2015 Cassa Rurale di Bolzano, in data 12 maggio 2015 Banca Popolare dell'Alto Adige, in data 25 maggio 2015 Cassa Raiffeisen Tures Aurina, in data 27 maggio 2015 Cassa Raiffeisen Wipptal, in data 8 giugno 2015 Cassa Raiffeisen Brunico, in data 10 giugno 2015 Cassa Raiffeisen Oltradige, in data 11 giugno 2015 Cassa Centrale Raiffeisen, in data 16 giugno 2015 Cassa di Risparmio di Bolzano e in data 15 luglio 2015 Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino.

**32.** Le società Parti dell'istruttoria hanno in più occasioni esercitato il diritto di accedere agli atti del fascicolo.

**33.** Le Parti, in data 12 novembre 2015, hanno trasmesso memorie e documenti in vista dell'Audizione finale davanti al Collegio, fissata per il 17 novembre 2015.

Nel corso dell'audizione finale del 17 novembre 2015, la Federazione Trentina della Cooperazione ha lamentato la mancata ostensione del documento n. 589 dell'indice del fascicolo, documento di provenienza Banca d'Italia, catalogato come riservato.

**34.** L'Autorità, in seguito a tale richiesta ha sospeso l'audizione e, riunitasi in una seduta straordinaria, ha disposto che la Direzione istruttoria consentisse l'accesso al documento, previa verifica con la Banca d'Italia in merito alla sussistenza delle esigenze di riservatezza dello stesso, e comunicasse alle Parti una nuova data per lo svolgimento dell'audizione finale. Contestualmente l'Autorità ha prorogato il termine di chiusura del procedimento. La Direzione, acquisito in data 23 novembre 2015 l'assenso di Banca d'Italia all'ostensione del documento, ne ha dato accesso alla Federazione Trentina in data 25 novembre 2015.

La sola Federazione Trentina ha fatto pervenire una ulteriore breve nota difensiva in data 15 gennaio 2016.

**35.** In data 27 gennaio 2016 i rappresentanti delle Parti sono stati sentiti in audizione finale dinanzi all'Autorità.

#### **IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

**36.** Il settore merceologico interessato dalle condotte contestate risulta essere quello degli impieghi bancari, ovvero i finanziamenti concessi dalle banche alla propria clientela.

**37.** Nella regione del Trentino Alto Adige l'attività bancaria tradizionale è esercitata sia da banche nazionali sia da banche locali. In particolare, risulta rilevante la presenza, in termini sia di numero di banche sia di numero di sportelli, del credito cooperativo, che in provincia di Bolzano è costituito dalle Casse Raiffeisen e in provincia di Trento dalle Casse Rurali. Tali banche sono rispettivamente riunite nella Federazione delle Cooperative Raiffeisen e nella Federazione Trentina della Cooperazione.

38. Si noti che, come dichiarato dalla Federazione Trentina in audizione, benché le Casse Raiffeisen e le Casse Rurali trentine siano accomunate dalla forma societaria cooperativa, “*tra il credito cooperativo della provincia di Bolzano (sistema Raiffeisen) e quello della provincia di Trento non vi sono elementi di carattere operativo condivisi*”<sup>3</sup>.

#### **IV.1 Le caratteristiche del credito cooperativo**

39. Come noto, l’ordinamento bancario riserva alle Banche di Credito Cooperativo (BCC) alcune specificità normative rispetto alla disciplina generale, volte a salvaguardare le finalità del modello, in particolare attraverso, per quanto qui d’interesse, la prescritta adesione ai principi del “mutualismo” e del “localismo”<sup>4</sup>, di seguito descritti. Le BCC, inoltre, in forza dello specifico regime normativo e statutario non hanno scopo di lucro e sono soggette a stringenti limiti nella distribuzione degli utili.

##### **Il mutualismo**

Sulla base di questo principio, le BCC sono vincolate ad operare prevalentemente nei confronti dei propri soci. Tale principio risulta rispettato quando più del 50% delle attività di rischio è destinato ai soci. Possono essere ammessi come soci di una banca di credito cooperativo i soggetti residenti, aventi sede o operanti con carattere di continuità nella zona di competenza territoriale della banca stessa.

##### **Il localismo**

La normativa bancaria prescrive che le BCC effettuino il 95% della propria attività nella zona di competenza territoriale, che, ai sensi delle disposizioni di vigilanza, “*ricomprende i comuni ove la banca ha le proprie succursali nonché i comuni ad essi limitrofi. Fra tutti i comuni deve esistere contiguità territoriale*”<sup>5</sup>. Al di fuori di tale zona può essere svolto al più un 5% dell’attività di rischio complessivamente effettuata.

Rileva notare che il principio del localismo non pone limiti all’espansione territoriale delle BCC, che possono ampliare la propria zona di competenza aprendo nuove succursali in comuni limitrofi a quelli dove già hanno filiali ed estendendo così, senza vincoli, la propria sfera di operatività a ulteriori comuni, purché in contiguità territoriale.

40. Recentemente, è stato adottato il Decreto Legge 14 febbraio 2016, n. 18 rubricato “*Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*”, che ha imposto alle BCC alcune misure alternative di modifica dell’attuale assetto organizzativo e statutario, con il prevedibile esito dell’aggregazione di singoli istituti in uno o più Gruppi Bancari Cooperativi. Il Decreto prevede l’emanazione di un decreto attuativo da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, volto, *inter alia*, a stabilire i

---

<sup>3</sup> Doc. 429.

<sup>4</sup> Le caratteristiche organizzative ed operative delle banche di credito cooperativo sono disciplinate dal Testo Unico Bancario, dalle Istruzioni di vigilanza della Banca d’Italia e dallo statuto delle singole banche, che è approvato dalla Banca d’Italia medesima. In particolare, il Testo Unico bancario (Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385) detta agli artt. 33-37 le norme che distinguono l’esercizio dell’attività bancaria e altri aspetti ad essa relativi per questo tipo di banche; gli aspetti demandati alla regolamentazione della Banca d’Italia sono disciplinati al Titolo VII delle Istruzioni di vigilanza per le banche da quest’ultima adottate (Circ. n. 229/1999 e successive modificazioni).

<sup>5</sup> Titolo VII, Capitolo I, Sezione II, par. 4 delle Istruzioni di vigilanza per le banche.

requisiti minimi organizzativi e operativi della capogruppo; le BCC sono tenute a ottemperare alle modifiche normative entro 18 mesi dall'approvazione del suddetto decreto ministeriale.

#### **IV.2 Il sistema Raiffeisen**

**41.** Il sistema Raiffeisen si compone di 47 Casse Raiffeisen, che detengono 196 sportelli, e della Cassa Centrale Raiffeisen, riunite nella Federazione Raiffeisen. Come si legge sul sito Internet ufficiale, il sistema *“Raiffeisen è leader di mercato bancario altoatesino, sia per quanto riguarda l'attività di raccolta, sia per ciò che concerne le operazioni di credito”*<sup>6</sup>.

**42.** L'articolo 2 dello statuto definisce il ruolo della Federazione Raiffeisen come *“associazione di settore del gruppo bancario Raiffeisen”*. La Federazione, che svolge altresì attività di associazione di categoria, statutariamente offre numerosi servizi alle banche associate, tra cui: consulenza legale e tributaria, consulenza fiscale, consulenza circa le disposizioni di vigilanza, servizi di revisione interna, consulenza in materia di personale delle banche, servizi di formazione, servizi tecnologici e informatici. Di questi ultimi (denominati RIS – Raiffeisen Information System), si avvalgono quasi tutte le Casse Raiffeisen, che, pertanto, non dispongono di un proprio sistema informatico, esternalizzato *in toto* alla Federazione Raiffeisen<sup>7</sup>.

**43.** Oltre alla normativa già richiamata che regola le banche di credito cooperativo, le Casse Raiffeisen sono sottoposte - ai sensi della legge regionale n. 5/2008 - alla revisione legale dei conti e del rispetto dei meccanismi cooperativi da parte della Federazione Raiffeisen, di cui sono socie. Le Casse Raiffeisen sono, altresì, socie della Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, che svolge anche attività sussidiaria e di secondo livello rispetto a quella delle altre Casse.

**44.** Con riguardo all'operatività delle Casse Raiffeisen, dalle evidenze istruttorie emerge l'esistenza di numerose aree di sovrapposizione tra le zone di competenza territoriale delle diverse Casse Parti del procedimento, in ragione della prossimità territoriale esistente tra le stesse e della conseguente esistenza di Comuni nei quali possono operare più istituti di credito in quanto aree limitrofe rispetto al Comune in cui questi ultimi hanno la sede principale o succursali<sup>8</sup>. Come si rileva nella figura sottostante, nella quale gli ovali rappresentano in modo stilizzato la zona di competenza territoriale delle diverse Casse, già attualmente ogni Cassa Raiffeisen Parte del

---

<sup>6</sup> <http://www.raiffeisen.it/it/il-sistema-raiffeisen/il-sistema-raiffeisen.html>.

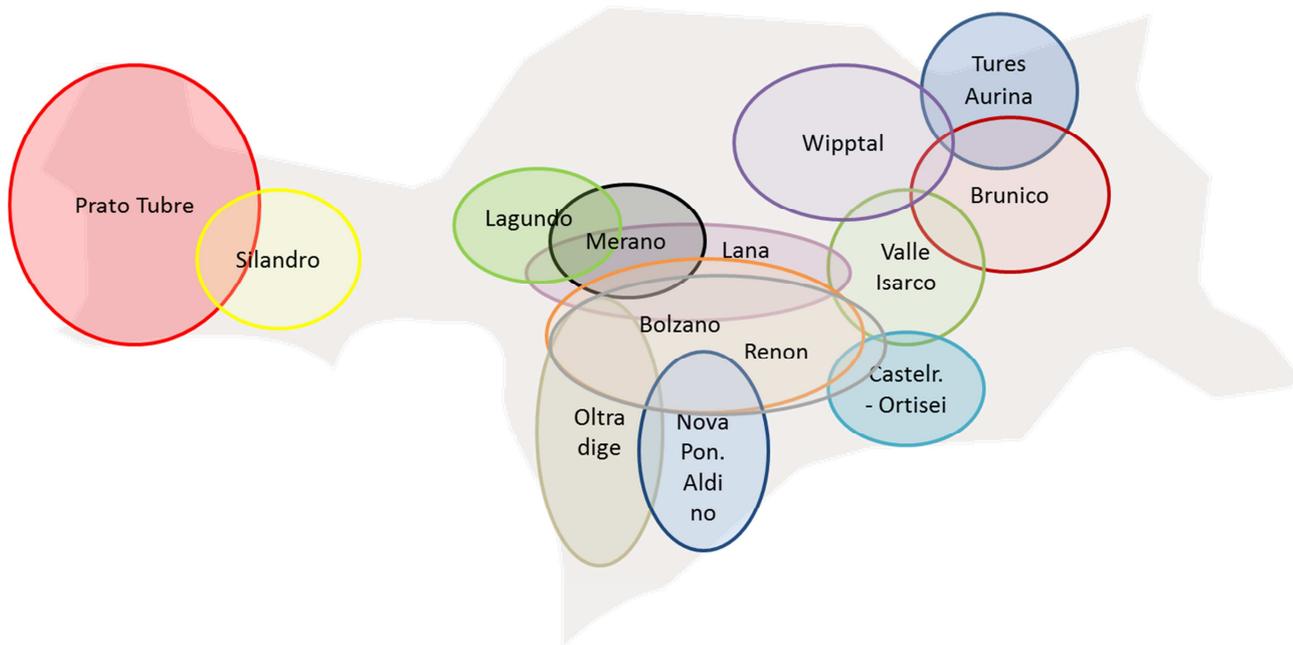
<sup>7</sup> Alcune Casse hanno motivato questa scelta asserendo che sarebbe meno costosa rispetto all'attuazione in proprio di un sistema informatico; cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal del 27 maggio 2015 (doc. 482); verbale audizione Cassa Raiffeisen di Brunico dell'8 giugno 2015 (doc. 493); verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco del 9 giugno 2015 (doc. 496).

Contra verbale audizione Cassa Raiffeisen Renon del 9 aprile 2015 (doc. 421), in cui è stato affermato che *“in base ad un recente audit effettuato da consulenti esterni, il costo attualmente sostenuto per la struttura interna [del sistema informatico] risulta circa la metà di quello che annualmente verrebbe corrisposto alla Federazione”* per il sistema RIS e verbale audizione Cassa Rurale Bolzano del 6 maggio 2015 (doc. 457), in cui si legge che *“oggi, guardando all'offerta dei servizi informatici su scala mondiale, probabilmente si potrebbero conseguire consistenti risparmi, ma tradizionalmente la Parte rimane legata all'organismo di categoria”*.

<sup>8</sup> Tale circostanza appare confermata dalle dichiarazioni rilasciate nel verbale di audizione della Cassa Raiffeisen di Tures Aurina del 25 maggio 2015 (doc. 474) in cui si evidenzia che: *“La Cassa Raiffeisen di Tures Aurina avverte, altresì, la concorrenza effettiva della Cassa Raiffeisen di Brunico, che è la principale Cassa Raiffeisen che opera in prossimità, situandosi a circa mezz'ora d'auto di distanza”*; anche la Cassa Raiffeisen di Wipptal ha dichiarato, nel verbale dell'audizione del 27 maggio 2015 (citato), di avere un'area di sovrapposizione con la Cassa Raiffeisen locale nel Comune di Campo di Trens. La medesima circostanza è stata sottolineata anche nelle memorie finali di più Casse (cfr., fra tutti, docc.740-741).

presente procedimento presenta sovrapposizioni tra la propria zona di competenza territoriale e quella di una o più altre Casse.

**Figura 1 – Sovrapposizioni attuali tra le aree di competenza territoriale delle Casse Raiffeisen Parti del procedimento**



Fonte: Elaborazione AGCM su dati pubblici.

#### **IV.3 Il sistema delle Casse Rurali trentine**

**45.** Il sistema del credito cooperativo della provincia di Trento si compone di 41<sup>9</sup> Casse Rurali con 372 sportelli e della Cassa Centrale Banca S.p.A., riunite nella Federazione Trentina. La Federazione è nata come forma di autocontrollo su impulso delle stesse cooperative. Dal 1954 una legge regionale ha attribuito alla Federazione l'attività di vigilanza cooperativa sulla stabilità, sul buon governo e sul rispetto dei meccanismi cooperativi. La Federazione si occupa altresì della revisione biennale del rispetto dei meccanismi cooperativi che regolano il funzionamento delle Casse Rurali e della certificazione dei relativi bilanci<sup>10</sup>.

**46.** La Federazione Trentina non offre servizi tecnologici ed informatici alle Casse Rurali, che affidano in *outsourcing* lo svolgimento di detti servizi a società esterne (prevalentemente Phoenix Informatica Bancaria S.p.A., di seguito Phoenix, che nel 2014 aveva 35 Casse clienti), il cui azionariato è comunque riconducibile al credito cooperativo.

<sup>9</sup> Il numero delle Casse Rurali, 43 nel 2014, è sceso alla data odierna a 41 a seguito di due fusioni realizzatesi nel 2015 (cfr. doc. 534).

<sup>10</sup> Cfr. verbale di audizione Federazione Trentina, doc. 429.

**47.** Con riguardo alle caratteristiche delle banche aderenti al sistema delle Casse Rurali, esse ricalcano *in toto* quanto già detto per il sistema di credito cooperativo; pertanto anche per tali soggetti vale quanto sopra detto in merito all'applicazione dei principi del mutualismo e del localismo, con riferimento alla possibilità di espansione territoriale senza vincoli ulteriori alla sola contiguità territoriale, nonché della possibilità di operare al di fuori della propria area di competenza per non oltre il 5% dell'attività di rischio svolta<sup>11</sup>.

#### ***IV.4 Il mercato rilevante del prodotto e geografico***

**48.** Al fine dell'individuazione del mercato rilevante, occorre preliminarmente ricordare il principio consolidato nella giurisprudenza nazionale e comunitaria secondo cui nel caso di un'intesa restrittiva della concorrenza, l'individuazione del mercato di riferimento è volta ad identificare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale avviene il coordinamento fra imprese concorrenti; tale definizione, dunque, risulta funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale, nonché alla decifrazione del grado di offensività dell'intesa stessa<sup>12</sup>.

Le condotte contestate nel presente procedimento riguardano gli impieghi alle famiglie consumatrici, che, per consolidato orientamento dell'Autorità<sup>13</sup>, costituiscono dal punto di vista merceologico un autonomo mercato del prodotto.

**49.** Considerando il lato della domanda, infatti, il settore degli impieghi si rivolge a tipologie di soggetti differenziate, distinguibili nelle seguenti quattro categorie: (i) famiglie consumatrici; (ii) famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni (c.d. PMI); (iii) imprese di medie e grandi dimensioni; e (iv) enti pubblici. Queste diverse tipologie di soggetti esprimono esigenze di finanziamento diverse, per le quali le banche offrono prodotti/servizi differenziati, e costituiscono, pertanto, distinti mercati rilevanti.

**50.** In particolare, la domanda delle famiglie esprime, tipicamente, esigenze di finanziamento a medio-lungo termine, che vengono soddisfatte con l'erogazione di alcune forme di finanziamento, tra le quali i mutui per l'acquisto dell'abitazione rappresentano la principale.

**51.** Il mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici presenta dimensione geografica provinciale, così identificata in virtù della disponibilità della clientela a spostarsi per sostituire l'offerta di servizi di finanziamento attraverso la ricerca di altri operatori in aree geografiche attigue.

**52.** Pertanto, i mercati interessati dalle condotte delle Parti contestate nel presente procedimento sono individuati nei due distinti mercati degli impieghi alle famiglie consumatrici nella provincia di Bolzano e nella provincia di Trento.

**53.** Come evidenziato nelle tabelle sottostanti, nei due mercati rilevanti risulta di particolare rilievo la quota complessivamente detenuta dalle Casse Raiffeisen, in provincia di Bolzano, e dalle Casse Rurali, in provincia di Trento.

---

<sup>11</sup> Cfr. memoria depositata dalla Federazione Trentina in data 31 luglio 2015, doc. 549 agli atti del fascicolo.

<sup>12</sup> In proposito. Corte di Giustizia del 16 dicembre 1975, Suiker Unie/Commissione, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/75; sentenza della Corte di Giustizia del 10 marzo 1992, Siv/Commissione, T-68/92, Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, I731- Gare campane, Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2837, I722 – Logistica Internazionale.

<sup>13</sup> Cfr., fra gli altri, provv. n. 16249 del 20 dicembre 2006, C/8027 - Banca Intesa/Sanpaolo IMI, in Boll. n. 49/06.

In particolare, il mercato della provincia di Bolzano, che ha un valore complessivo di circa [4-5] miliardi di euro, è caratterizzato dalla presenza di due importanti operatori locali (Cassa di Risparmio di Bolzano e Banca Popolare dell'Alto Adige, che non appartengono al sistema Raiffeisen) e dalla consistente presenza delle Casse Raiffeisen, che nel loro complesso detengono una quota di mercato di circa il [40-45%]. Ancora più elevato risulta, nel mercato della provincia di Trento (valore complessivo [5-6] miliardi di euro), il peso delle Casse Rurali, che nel loro insieme detengono una quota di mercato di circa il [70-75%] nei finanziamenti alle famiglie consumatrici, mentre le quote di mercato delle altre banche non appartenenti al movimento cooperativo non superano il [5-10%].

**Tabella 1 - Dimensione ed operatori del mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Bolzano nel 2014**

	<b>Ammontare, €</b>	<b>quota</b>
CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	[1.000-1.500 milioni]	[20-25%]
BANCA POPOLARE DELL'ALTO ADIGE	[700-1.000 milioni]	[20-25%]
BANCA DI TRENTO E BOLZANO (Gruppo Intesa Sanpaolo)	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI BOLZANO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RAIFFEISEN LANA	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE RENON	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RAIFFEISEN DI BRUNICO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RAIFFEISEN DELLA VALLE ISARCO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RAIFFEISEN WIPPTAL	[100-400 milioni]	[2-5%]
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN OLTRADIGE	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN MERANO	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN DI LAGUNDO	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN BASSA ATESSINA	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RURALE DI SALORNO	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN VAL BADIA	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
HYPOTIROL BANK AG	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
BANCA POPOLARE DI SONDRIO	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN CASTELROTTO - ORTISEI	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
CASSA RAIFFEISEN PRATO-TUBRE	[50-100 milioni]	[inferiore al 2%]
ALTRE CASSE RAIFFEISEN	[700-1.000 milioni]	[15-20%]

**Tabella 2 - Dimensione ed operatori del mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Trento nel 2014**

	<b>Ammontare, €</b>	<b>quota</b>
CASSA RURALE DI TRENTO	[400-700 milioni]	[5-10%]
BANCA DI TRENTO E BOLZANO (Gruppo Intesa Sanpaolo)	[100-400 milioni]	[5-10%]
CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE ALTO GARDA	[100-400 milioni]	[2-5%]
BANCA POPOLARE DELL'ALTO ADIGE	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE LAVIS - VALLE DI CEMBRA	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI ROVERETO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI ALDENO E CADINE	[100-400 milioni]	[2-5%]
UNICREDIT	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI PERGINE	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE PINETANA FORNACE E SEREGNANO	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DELLA VALLE DEI LAGHI	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE GIUDICARIE VALSABBIA PAGANELLA	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI TUENNO - VAL DI NON	[100-400 milioni]	[2-5%]
BANCO POPOLARE	[100-400 milioni]	[2-5%]
CASSA RURALE DI FIEMME	[100-400 milioni]	[2-5%]
ALTRE CASSE RURALI	[1.500-2.000 milioni]	[30-35%]

Fonte: Elaborazione AGCM su dati Banca d'Italia.

**54.** Entrambi i mercati considerati sono caratterizzati da un grado di stabilità molto elevato sia degli operatori presenti (al netto di operazioni di concentrazione tra gli stessi) sia delle quote di mercato dagli stessi detenute, come si evince dalle tabelle sottostanti che riportano le variazioni in termini assoluti delle quote di mercato negli ultimi 5 anni.

**Tabella 3 – Variazioni in valore assoluto delle quote di mercato negli impieghi alle famiglie nella provincia di Bolzano (anni 2010-2014)**

	2014 vs. 2013	2013 vs. 2012	2012 vs. 2011	2011 vs. 2010
CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	-0,04%	-0,43%	-0,84%	-0,90%
BANCA POPOLARE DELL'ALTO ADIGE	-0,18%	-0,20%	-0,04%	0,23%
BANCA DI TRENTO E BOLZANO	-0,24%	-0,36%	-0,47%	-0,22%
CASSA RURALE DI BOLZANO	-0,11%	0,10%	0,45%	-0,02%
CASSA RAIFFEISEN LANA	0,24%	0,05%	0,19%	0,25%
CASSA RURALE RENON	0,15%	0,24%	0,10%	0,40%
CASSA RAIFFEISEN DI BRUNICO	0,13%	0,08%	0,27%	0,11%
CASSA RAIFFEISEN DELLA VALLE ISARCO	0,12%	0,22%	0,18%	0,07%
CASSA RAIFFEISEN WIPPTAL	0,07%	0,07%	0,10%	0,11%
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	-0,03%	-0,03%	-0,02%	0,30%
CASSA RAIFFEISEN OLTRADIGE	0,01%	0,01%	-0,01%	-0,05%
CASSA RAIFFEISEN MERANO	-0,04%	0,00%	-0,04%	0,00%
CASSA RAIFFEISEN DI LAGUNDO	-0,03%	0,04%	0,03%	0,11%
CASSA RAIFFEISEN BASSA ATESINA	0,05%	-0,02%	-0,06%	0,05%
CASSA RURALE DI SALORNO	-0,01%	-0,08%	-0,04%	-0,09%
CASSA RAIFFEISEN VAL BADIA	0,02%	0,06%	-0,02%	-0,01%
HYPO TIROL BANK AG	-0,10%	0,36%	-	-
BANCA POPOLARE DI SONDRIO	-0,08%	0,02%	-0,01%	0,05%
CASSA RAIFFEISEN CASTELROTTO - ORTISEI	0,06%	0,09%	0,12%	0,04%
CASSA RAIFFEISEN PRATO-TUBRE	0,08%	0,02%	0,23%	0,03%
ALTRE CASSE RAIFFEISEN	0,18%	0,31%	0,17%	0,33%

Fonte: Elaborazione AGCM su dati Banca d'Italia.

**Tabella 4 – Variazioni in valore assoluto delle quote di mercato negli impieghi alle famiglie nella provincia di Trento (anni 2010-2014)**

	2014 vs. 2013	2013 vs. 2012	2012 vs. 2011	2011 vs. 2010
CASSA RURALE DI TRENTO	-0,01%	-0,10%	0,17%	-0,19%
BANCA DI TRENTO E BOLZANO	-0,21%	-0,14%	-0,24%	-0,01%
CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO	0,32%	0,90%	0,28%	0,64%
CASSA RURALE ALTO GARDA	-0,08%	-0,02%	-0,12%	0,14%
BANCA POPOLARE DELL'ALTO ADIGE	0,12%	0,06%	0,34%	0,52%
CASSA RURALE LAVIS - VALLE DI CEMBRA	0,00%	-0,01%	0,07%	0,15%
CASSA RURALE DI ROVERETO	0,15%	0,18%	-0,03%	0,41%
CASSA RURALE DI ALDENO E CADINE	-0,14%	0,06%	-0,08%	-0,11%
UNICREDIT	0,61%	-0,02%	0,29%	-4,36%
CASSA RURALE DI PERGINE	-0,19%	-0,11%	-0,16%	0,05%
CASSA RURALE PINETANA FORNACE E SER.	-0,06%	-0,05%	-0,01%	0,02%
CASSA RURALE DELLA VALLE DEI LAGHI	-0,06%	-0,01%	-0,11%	0,12%
CASSA RURALE GIUDICARIE VALSABBIA PAGANELLA	0,01%	0,11%	0,02%	0,11%
CASSA RURALE DI TUENNO - VAL DI NON	0,08%	0,09%	0,05%	0,01%
BANCO POPOLARE	0,21%	-0,01%	-0,01%	0,31%
CASSA RURALE DI FIEMME	-0,06%	0,03%	0,06%	0,07%
ALTRE CASSE RURALI	-0,87%	-0,05%	-0,28%	0,95%

Fonte: Elaborazione AGCM su dati Banca d'Italia.

#### ***IV.5 Le condotte delle Parti nella provincia di Bolzano***

**55.** Con riguardo al mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Bolzano, l'attività istruttoria ha consentito di accertare il coordinamento delle politiche commerciali di alcune Casse Raiffeisen, anche tramite la Federazione Raiffeisen, avvenuto attraverso un costante e strutturato scambio di informazioni sensibili, che non si è limitato alla concertazione sul tasso *floor* – come prospettato in avvio – ma ha avuto ad oggetto le principali variabili economiche concorrenzialmente sensibili.

**56.** In particolare, dall'attività istruttoria è emerso che il coordinamento delle politiche commerciali tra le Casse Raiffeisen si è svolto su tre diversi ambiti (Workshop ROI, gruppo dei direttori commerciali, gruppo dei consulenti immobiliari), ciascuno dei quali ha visto il

coinvolgimento di tutte o di un sottoinsieme delle Casse Raiffeisen Parti del procedimento; in uno di questi contesti di coordinamento, e segnatamente i Workshop ROI, è stato accertato il ruolo attivo da parte della Federazione Raiffeisen, che ha acquisito tramite il sistema informatico RIS i dati delle singole Casse e li ha successivamente condivisi con le stesse in forma disaggregata, nel corso di specifiche riunioni. A margine, sono stati acquisiti ulteriori elementi che provano frequenti contatti, anche bilaterali, tra le Casse coinvolte aventi ad oggetto il confronto tra i rispettivi prezzi dei prodotti di finanziamento destinati alla clientela.

**57.** La documentazione agli atti non ha, come di seguito sarà più diffusamente illustrato, evidenziato la partecipazione a tali attività di coordinamento della Cassa Rurale Renon, pur appartenendo quest'ultima al sistema Raiffeisen. Parimenti, non risulta agli atti un coinvolgimento né della Cassa di Risparmio di Bolzano, né della Banca Popolare dell'Alto Adige, come sarà argomentato più avanti.

### **I Workshop ROI**

**58.** I Workshop ROI sono un'iniziativa organizzata dalla Federazione Raiffeisen – e in particolare dal Reparto Consulenza Aziendale – a beneficio delle Casse aderenti nell'ambito dei servizi di consulenza offerti alle stesse e consistono *“nell'elaborazione e nella presentazione di dati e informazioni utili per la gestione e pianificazione aziendale delle singole Casse”*<sup>14</sup>.

#### *Data di avvio*

**59.** Sulla base di quanto dichiarato dalla Federazione Raiffeisen circa l'avvio dei Workshop ROI, risulta che alcune iniziative di elaborazione di report per le Casse risalgano alla fine degli anni '90, con lo scopo di illustrare alle stesse *“il proprio posizionamento nel contesto del sistema Raiffeisen”*<sup>15</sup>. A detta delle Parti tali iniziative avevano, tuttavia, un contenuto più generico dell'attuale e avvenivano occasionalmente, su richiesta di una o più Casse, con eventuali incontri che coinvolgevano la Federazione e le banche richiedenti. Non è stato possibile acquisire agli atti né i report inviati né le Casse destinatarie né gli eventuali incontri che hanno avuto luogo prima del 2007. Solo a partire da tale anno, infatti, *“il Reparto Consulenza Aziendale della Federazione, a seguito di una riorganizzazione dei propri processi interni, ha provveduto ad una sistematica pianificazione, ed archiviazione documentale, di queste iniziative”*<sup>16</sup>. Risultano, pertanto, agli atti evidenze che provano sistematici e regolari incontri dalla primavera del 2007 fino, quanto meno, all'autunno del 2014, quando si sono tenute le ultime riunioni di cui si ha evidenza in atti.

#### *Modalità di funzionamento*

**60.** Allo scopo di dare maggiore significatività all'analisi e al confronto, le banche aderenti ai Workshop ROI sono state suddivise dalla Federazione Raiffeisen in gruppi di 5-10 Casse ciascuno, inizialmente sulla base delle dimensioni (6 gruppi) e successivamente anche del target di clientela. Nel 2011 è stato, infatti, creato un ulteriore gruppo che riunisce le Casse Raiffeisen aventi sede nei

---

<sup>14</sup> Doc. 510, pag. 1.

<sup>15</sup> Doc. 510, pag. 2.

<sup>16</sup> Doc. 510, pag. 2.

maggiori centri abitati della provincia di Bolzano (tra cui lo stesso capoluogo), in cui il contesto competitivo risultava diverso rispetto alle Casse con sede nei piccoli centri rurali di montagna<sup>17</sup>.

**61.** Con riguardo alle modalità di condivisione delle informazioni, come dichiarato dalla Federazione Raiffeisen, “*i risultati di queste analisi sono presentati dalla Federazione alle banche di ciascun gruppo nel corso di riunioni semestrali, che si svolgono di volta in volta presso una delle banche del gruppo. Nel corso della presentazione viene fornito un documento di sintesi, mentre alle singole banche aderenti viene poi inviato, via e-mail, un rapporto dettagliato e personalizzato contenente i suoi dati messi a confronto con quelli delle banche del gruppo di appartenenza. Al progetto, a pagamento, partecipano quasi tutte le Casse Raiffeisen*”<sup>18</sup>.

#### *Casse Raiffeisen coinvolte*

**62.** La documentazione prodotta dalla Federazione Raiffeisen<sup>19</sup> ad esito di specifica richiesta di informazioni attesta che dalla primavera 2007 all’autunno 2014 tutte le Casse Raiffeisen Parti del procedimento (ad esclusione di Cassa Rurale Bolzano e Cassa Rurale Renon) sono state coinvolte ogni anno in uno o più incontri di presentazione e/o invii del rapporto personalizzato; dal 22 settembre 2011 (data della prima riunione del gruppo “città”) il coinvolgimento ai Workshop ROI è stato esteso anche alla Cassa Rurale Bolzano. In particolare, le Casse Raiffeisen di Brunico, Oltradige, Wipptal, Lagundo, Valle Isarco, Castelrotto-Ortisei, Lana, Merano, Tures Aurina e la Cassa Centrale Raiffeisen appartengono al gruppo 6, le Casse Raiffeisen di Prato-Tubre e Nova Ponente-Aldino al gruppo 1 e la Cassa Raiffeisen Silandro al gruppo 3. Come anticipato, la Cassa Rurale Bolzano, insieme alle Casse Raiffeisen Wipptal, Valle Isarco, Merano e Brunico, è confluita nel 2011 in un nuovo gruppo dedicato alle Casse delle “città” (gruppo 7), senza che ciò influisse sull’operatività del gruppo 6, che ha continuato a riunirsi autonomamente.

**63.** Con riguardo alle figure professionali coinvolte, la documentazione agli atti ha evidenziato che generalmente si tratta dei vertici aziendali (direttori generali o vicedirettori)<sup>20</sup>.

#### *Scopi*

**64.** Come dichiarato dalla Federazione Raiffeisen, i Workshop ROI consistono “*nell’elaborazione, da parte della Federazione, di dati di mercato provenienti da fonti esterne e di dati acquisiti dalle singole banche (sia dati di bilancio, sia dati provenienti dai sistemi informativi della singola Cassa Raiffeisen) con finalità di benchmark e controllo di gestione*”<sup>21</sup>.

**65.** Gli obiettivi e i contenuti dei Workshop ROI sono riassunti in una presentazione esplicativa del servizio acquisita presso la Federazione<sup>22</sup>. Nella stessa sono descritti gli obiettivi e i vantaggi del servizio per le Casse aderenti, consistenti essenzialmente: nell’analisi del mercato e della concorrenza, nel confronto interaziendale tra le Casse appartenenti allo stesso gruppo e nello scambio di informazioni ed esperienze tra le stesse, prezzi compresi.

---

<sup>17</sup> Docc. 457 e 493.

<sup>18</sup> Doc. 304.

<sup>19</sup> Doc. 510, CD allegato.

<sup>20</sup> Cfr. verbale di audizione di RK Oltradige, Tures Aurina, Wipptal (cfr. docc. 497, 474 e 482) e risposte alle richieste di informazioni di RK Valle Isarco, Brunico e Lana (docc. 507, 508 e 542).

<sup>21</sup> Doc. 304.

<sup>22</sup> Doc. 307.

**66.** Il principale valore aggiunto dei Workshop ROI risulta essere il confronto tra le Casse, come si legge in una mail interna della Federazione Raiffeisen del 6 giugno 2013: [OMISSIS]<sup>23</sup>. Tale comparazione, come si legge nella presentazione sopra citata, accresce “*la qualità dell’interpretazione dei propri dati attraverso il concreto confronto tra gruppi e l’elaborazione dei dati dei concorrenti e del mercato*”<sup>24</sup>. Ciò è confermato da quanto dichiarato da Cassa Raiffeisen Wipptal in sede di ispezione: “*l’obiettivo è di confrontare i costi, i ricavi e le scelte organizzative con le altre casse presenti attive nella provincia di Bolzano*”<sup>25</sup>.

#### *Contenuti*

**67.** La medesima presentazione descrive sinteticamente i contenuti generali del servizio. Si tratta sia di dati attuali sia di dati prospettici:

- “• *tassi di interesse di mercato e sviluppo del mercato*
- *sviluppi del mercato bancario: Europa, Italia, Alto Adige*
- *sviluppo dei volumi del Sistema Raiffeisen e delle Casse*
- *Indicatori ROI, benchmark, indici di bilancio e altri confronti dettagliati*
- *Sviluppo delle commissioni e dei costi*
- *Previsioni di tasso di interesse*”<sup>26</sup>.

**68.** La fonte dei dati a partire dai quali vengono effettuate le elaborazioni presentate e discusse nel corso dei Workshop ROI è costituita non solo da dati pubblici o di dominio pubblico, ma soprattutto da dati di pertinenza delle singole Casse, che la Federazione Raiffeisen attinge direttamente dal sistema informatico RIS da essa gestito per conto della quasi totalità delle Casse. Come dichiarato nel verbale di accertamento ispettivo presso la Federazione Raiffeisen, infatti, “*alcuni dei dati presenti nel rapporto [output dei Workshop ROI, n.d.r.] sono acquisiti tramite i sistemi IT messi a disposizione di ciascuna Cassa dalla Federazione e da quest’ultima gestiti. Detti dati confluiscono all’interno di un data warehouse, denominato ZEB, consultabile da ciascuna banca tramite un applicativo client che consente l’elaborazione di reportistica tramite la selezione di dimensione di analisi predefinite. Ad esempio, è possibile ottenere un report sull’andamento periodico (annuale, mensile, etc.) del tasso medio dei mutui in essere, suddivisi in fissi, variabili e indicizzati. Ogni banca può avere accesso esclusivamente ai dati di propria pertinenza. La Federazione, al fine di elaborare i report dei Workshop ROI, ha accesso a tutti i dati di dettaglio delle singole Casse, in virtù delle deleghe sottoscritte dalle banche aderenti al progetto*” (enfasi aggiunta)<sup>27</sup>.

**69.** I dati oggetto di rilevazione nei Workshop ROI sono estremamente ampi e riguardano diversi ambiti di operatività della banca, nonché i prezzi praticati e i margini ottenuti. Come dichiarato da

---

<sup>23</sup> Doc. 308.19. Nel presente documento, ai fini di agevolare la lettura, nel testo è riportata una traduzione di cortesia degli stralci di documenti agli atti acquisiti in lingua tedesca, il cui testo originale fa piena fede ai fini delle contestazioni sollevate.

<sup>24</sup> Doc. 307, pag. 2.

<sup>25</sup> Doc. 312, all.2.

<sup>26</sup> Doc. 307, pag. 4.

<sup>27</sup> Doc. 304.

Cassa Raiffeisen Wipptal in sede di ispezione, si tratta di “*informazioni circa costi d’azienda, margini, condizioni commerciali, portafogli crediti*”<sup>28</sup>.

**70.** Con particolare riguardo al mercato degli impieghi alle famiglie, la documentazione in atti attesta che fossero oggetto di rilevazione e di diffusione il tasso medio dei finanziamenti praticati dalla singola Cassa alla clientela, suddiviso in crediti a tasso fisso, a tasso variabile e indicizzati e distinti in prestiti con e senza fondo di rotazione, nonché i margini agli stessi imputabili. All’interno dell’ampia documentazione acquisita in sede istruttoria, tale dato viene riportato in tutti i report prodotti dal 2007 al 2014, sia in modalità aggregata (dato medio del gruppo, della classe dimensionale<sup>29</sup> e del sistema Raiffeisen) sia in modalità disaggregata (dato della singola Cassa), al fine di consentire un confronto tra le Casse del medesimo gruppo. In taluni casi, il tasso medio viene affinato considerando solo i prestiti “di nuova produzione”, ovvero quelli erogati nell’ultimo anno, e vengono resi disponibili anche i volumi erogati<sup>30</sup>. Come si evince dalla figura 2 sottostante, che riporta una delle tabelle presenti in uno dei numerosi report inviati alle Casse partecipanti, il dato relativo alla singola Cassa è regolarmente associato al nome della Cassa cui si riferisce e non è stata quindi utilizzata alcuna accortezza per rendere anonimi detti dati. Con riguardo al lasso temporale intercorrente tra il periodo di riferimento del dato e il momento in cui esso viene reso noto ai partecipanti al Workshop ROI, dalla documentazione prodotta in atti si evince che nell’incontro che si tiene nel mese di maggio viene reso disponibile il dato relativo al precedente mese di marzo e, a livello più aggregato, al 1° trimestre dell’anno in corso, mentre nell’incontro che si tiene ad ottobre viene comunicato il dato del precedente mese di agosto e, a livello più aggregato, del 1° semestre dell’anno<sup>31</sup>.

**Figura 2 – Tasso di interesse medio mutui clienti privati**

Darlehen Privatkunden				Durchschnittszinssätze												
Jahr	Bruneck	Eisacktal	RTA	Wipptal	Überetsch	Meran	Algund	Lana	Kastelr.-St.U.	RLB	Ø Gruppe	Ø GKL 1	Ø GKL 2	Ø Land	Min. Wert	Max. Wert
Ø 2011																
Ø 2012																
Ø 2013																
1.Trim.14																
Ø Dez12																
Ø Dez13																
Ø Mrz14																

Fonte: Estratto Report Workshop ROI gruppo 6, maggio 2014, pag. 18 (doc. 510, CD allegato).

**71.** I contenuti condivisi dalle Casse nei Workshop ROI non si limitano a quanto riportato nei report prodotti dalla Federazione Raiffeisen: gli incontri semestrali di presentazione dei dati costituiscono momenti di confronto (“*Workshop con l’analisi dei dati, input tecnici, esperienze e discussioni di gruppo*”)<sup>32</sup> tra le figure apicali delle banche aderenti, anche su tematiche non espressamente trattate dalla Federazione Raiffeisen nelle proprie elaborazioni, come tra l’altro il

<sup>28</sup> Doc. 312, all.2.

<sup>29</sup> L’aggregazione per classi dimensionali delle Casse Raiffeisen individua 4 classi (GKL) sulla base del volume d’affari sviluppato con i clienti.

<sup>30</sup> Cfr., fra gli altri, il rapporto inviato alle singole Casse nell’ottobre 2014 (doc. 510, CD allegato).

<sup>31</sup> Cfr. doc. 510, CD allegato.

<sup>32</sup> Doc. 307.

tasso *floor*. Emerge, in questo contesto, un ruolo di coordinamento della Federazione che favorisce il confronto finalizzato all'elaborazione di strategie di prezzo comuni. Esemplicativa è al proposito una mail interna alla Federazione Raiffeisen inviata dal Responsabile Consulenza Aziendale avente ad oggetto “*Kargo [Sistema Creditizio Raiffeisen, n.d.r.] e politiche di pricing nelle Casse Raiffeisen*” del 15 maggio 2009<sup>33</sup>, dove lo stesso rendiconta l'attività in corso nella primavera 2009 per quanto riguarda i Workshop ROI. Si legge: “*Ieri abbiamo iniziato la serie di workshop ROI. [...] Quest'anno lasceremo più ampio spazio di discussione alla politica dei prezzi. Ieri, i Direttori [di alcune Casse Raiffeisen appartenenti al gruppo già riunitosi] hanno discusso in modo molto dettagliato circa la politica dei prezzi nei mesi a venire. Sono emersi approcci molto diversi nelle singole Casse: [...]*”. Sono quindi sintetizzate le diverse posizioni assunte dalle Casse Raiffeisen, alla luce dei livelli molto bassi raggiunti dall'Euribor, con riguardo al tasso *floor* e all'intenzione di aumentare lo *spread* oppure di mantenere i tassi inalterati. La mail prosegue così: “*Conclusione della discussione: - Dovremmo condurre una discussione a livello Sistema Raiffeisen, laddove adesso per la prima volta viene fissata una strategia quadro del Sistema Raiffeisen di politica di prezzo per i prossimi mesi*” (enfasi aggiunta).

**72.** La natura riservata delle informazioni condivise dalle Casse nel corso dei Workshop ROI risulta nota alla Federazione Raiffeisen. In una mail interna del 6 aprile 2013 il Responsabile Consulenza Aziendale, nel rendicontare i risultati del progetto ai suoi superiori gerarchici, il Direttore Generale e il Responsabile Area Banche, scrive: [OMISSIS<sup>34</sup>]. A riprova di ciò, rileva anche quanto scritto in una mail interna alla Federazione Raiffeisen del 22 luglio 2014 dalla Responsabile della Formazione al Responsabile Consulenza Aziendale, con riguardo al rappresentante di una Cassa che, avendo partecipato al workshop ROI, chiedeva il riconoscimento di crediti formativi: “*I workshop ROI infatti non dovrebbero apparire ufficialmente*”<sup>35</sup>.

**73.** La rilevanza concorrenziale delle informazioni scambiate è, altresì, attestata dall'utilizzo che delle stesse viene fatto ai fini delle elaborazioni delle strategie commerciali delle banche partecipanti, come emerge dai verbali del Comitato Prezzi acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi presso la RK Brunico. Il Comitato Prezzi è un comitato interno alla banca composto dal Vicedirettore della Cassa (nonché Responsabile Area Mercato), dal Responsabile Mercato Privati, dal Responsabile Mercato Corporate e dal Risk Manager; esso si riunisce una volta al mese con lo scopo di rivedere il “listino prezzi” relativo alle condizioni economiche di tutti i prodotti e servizi offerti dalla banca<sup>36</sup>. Il Risk Manager della Cassa partecipa per conto della stessa ai Workshop ROI e ne riporta i risultati al Comitato Prezzi interno, come risulta da più verbali del Comitato stesso<sup>37</sup>; in alcuni verbali sono altresì riportate delle *slide* e/o grafici che contengono i più significativi dati di confronto con le altre Casse scaturiti dai Workshop ROI<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Doc. 308.24.

<sup>34</sup> Doc. 308.19.

<sup>35</sup> Doc. 308.22.

<sup>36</sup> Cfr. verbale audizione della Cassa Raiffeisen Brunico, doc. 493.

<sup>37</sup> Si tratta, in particolare, dei verbali del 18 giugno e 1° luglio 2009 (doc. 76.45); 3 giugno, integrazione del 9 giugno, 5 agosto, 2 settembre e 9 settembre 2010 (doc. 76.102); 14 ottobre 2011 (doc. 76.135); 6 giugno, 5 settembre e 5 dicembre 2013 (doc. 76.166).

<sup>38</sup> Doc. 76.45 (verbale del 1° luglio 2009); doc. 76.102 (verbali del 3 giugno e 5 agosto 2010, integrazione al verbale del 9 giugno 2010); doc. 76.166 (verbali del 6 giugno, 5 settembre e 5 dicembre 2013).

74. Come emerge da alcuni stralci dei verbali, il Comitato Prezzi della banca valuta il proprio posizionamento rispetto alle altre Casse Raiffeisen con riguardo ai tassi praticati e alla redditività dei singoli servizi bancari e utilizza queste informazioni per decidere se e come modificare il *pricing* dei propri prodotti. Ad esempio, nel verbale della riunione del 3 giugno 2010<sup>39</sup> si legge: *“Le curve di confronto della RKB [RK Brunico] con il Sistema Raiffeisen: vengono brevemente esaminati e discussi i crediti verso clienti privati per classi di rating: Ancora una volta, notiamo che come RKB siamo in media dello 0,6% al di sotto della media del Sistema Raiffeisen. Il primo provvedimento a questo proposito è di legare l’offerta per gli attuali clienti dei mutui immobiliari con un tetto massimo di tasso a un tasso minimo secondo il listino prezzi. Il Settore Immobiliare [ovvero il dipartimento della banca che si occupa dei mutui fondiari, n.d.r.] fa le valutazioni necessarie al proposito e le presenta al Comitato Prezzi al termine dell’attività. Nel frattempo viene dato il compito al Settore Immobiliare di aggiornare i valori di confronto concreto ai listini prezzi e spese nel ramo immobiliare insieme ai colleghi consulenti immobiliari delle altre casse rappresentative (Wipptal, Lagundo, Valle Isarco, Castelrotto, Lana, Merano, Oltradige, Campo Tures, Cassa Centrale) [ovvero le Casse appartenenti al medesimo gruppo dei Workshop ROI]”* (enfasi aggiunta). Quest’ultima frase, relativa all’aggiornamento dei listini prezzi di concerto con le altre Casse Raiffeisen appartenenti al medesimo gruppo dei Workshop ROI, ricorre in numerose occasioni nei verbali del Comitato Prezzi di Brunico (e specificamente nei verbali del 5 agosto, 27 agosto, 2 settembre e 9 settembre 2010), attestando un costante coordinamento tra le Casse su variabili sensibili.

75. Nei verbali del Comitato Prezzi di Brunico è possibile rinvenire numerosi altri riferimenti ai risultati dei Workshop ROI e del relativo utilizzo per la definizione delle politiche commerciali della Cassa. Gli stralci di verbale citati evidenziano che le scelte di *pricing* delle singole RK, più che dall’analisi interna di profittabilità, sono guidate dall’analisi comparativa delle politiche di prezzo delle altre Casse del sistema, su cui hanno visibilità pressoché completa grazie ai Workshop ROI.

In un’integrazione al verbale sopra citato del 9 giugno 2010<sup>40</sup> è scritto: *“se si leggono i verbali dell’ultima riunione, si giunge alla conclusione che i nostri tassi di interesse nei contratti con la clientela privata si aggirano intorno a 0,60% al di sotto del Sistema Raiffeisen. Tuttavia, non è così, come anche l’analisi del ROI di seguito indicata conferma. I nostri prezzi nel ramo immobiliare erano fino allo scoppio della crisi economica in linea con le altre Casse. A causa della mancanza del tasso minimo i nostri tassi di interesse sono ora 0,30% al di sotto della media del sistema Raiffeisen”* ed è riportata una tabella tratta dal rapporto del Workshop ROI appena tenutosi che riporta i tassi medi praticati da tutte le banche del gruppo 6 nonché il dato medio del sistema Raiffeisen. Si noti come, nel caso di specie, le considerazioni svolte nel Comitato Prezzi sulla base dei risultati del Workshop ROI hanno portato la Cassa Raiffeisen di Brunico a introdurre nei mesi successivi anch’essa un tasso *floor* nei contratti di mutuo: come dichiarato in audizione, la Cassa *“ha utilizzato più diffusamente il tasso floor dal 2011, quasi sempre in combinazione con il tasso cap”*<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Doc. 76.102

<sup>40</sup> Doc. 76.102.

<sup>41</sup> Doc. 491.

76. Ulteriori esempi sono presenti nel verbale del 14 ottobre 2011, con riguardo agli aumenti dei tassi praticati da RK Brunico nei mutui con finalità abitativa (“[...] *Questo ha fatto sì che la Cassa Raiffeisen di Brunico nel confronto del ROI abbia ottenuto risultati migliori di altre casse Raiffeisen come Valle Isarco e Wipptal sia per quanto riguarda i tassi di interesse medi sia nei margini. Dal confronto del ROI si può trarre anche che Brunico nello sviluppo dei margini prende il secondo posto dietro a Merano*”<sup>42</sup>) e nel verbale del 6 giugno 2013 “*Il dott. [Risk Manager di Cassa Raiffeisen Brunico] presenta un feedback dal workshop ROI. Ad esempio, altre casse hanno un tasso floor medio del 3%, cap>6%. Noi, come Cassa Raiffeisen Brunico, abbiamo fatto alla fine anche noi delle modifiche...*”<sup>43</sup>). Segue in allegato una presentazione con i dati dei Workshop ROI relativi alle singole banche del gruppo 6 con riguardo ai tassi medi dei mutui per il 2012 e il primo trimestre 2013. Analogo tipo di considerazioni è svolto nel verbale del 5 dicembre 2013, sulla base dei risultati del Workshop ROI allegati: “*con riguardo ai prestiti, lo sviluppo nei nuovi affari è ok, e con riguardo al tasso medio di rendimento sull’intero portafoglio, patiamo le conseguenze dei bassi spread del passato e della mancanza di tassi d’interesse minimi. Nel frattempo, circa il 60% dei mutui hanno un tasso floor, anche se inizialmente fu introdotto a scarsi 2,75%.[...] Il tasso di interesse sulla totalità dei prestiti ai clienti risulta ... di un valore del 3,56% rispetto al 3,50% nelle casse delle città e il 3,60% nel Sistema Raiffeisen. Sui cali del tasso di interesse nel confronto tra primo semestre 2012 e primo semestre 2013, otteniamo buoni risultati: -0.05% rispetto a -0.08 nel gruppo e -0.03 nel Sistema Raiffeisen*”<sup>44</sup>.

77. Simili dinamiche circa gli impatti dei Workshop ROI sulle politiche di prezzo delle banche coinvolte sono state confermate anche da altre Casse partecipanti. Il Direttore della Cassa Raiffeisen Oltradige ha dichiarato in audizione che “*egli partecipa personalmente agli incontri. Sulla base delle informazioni acquisite procede direttamente, insieme al Vice Direttore, alla predisposizione delle condizioni commerciali da applicare, sulla base della pianificazione effettuata annualmente; tali condizioni sono poi approvate dal Consiglio di Amministrazione della Cassa*”<sup>45</sup> (enfasi aggiunta). Il Vicedirettore della Cassa Raiffeisen Valle Isarco ha, a sua volta, dichiarato, a proposito del Comitato Prezzi della sua banca, che “*esso è composto dal Responsabile Ufficio Contabilità – il quale riferisce dei dati discussi in sede workshop ROI al Comitato – dal Responsabile Marketing, dal Responsabile Mercato privati, dal Responsabile Mercato corporate, dal Responsabile Ufficio Fidi e dal Responsabile Ufficio Titoli. Il Comitato si riunisce regolarmente al fine di rivedere il “listino prezzi” relativo alle condizioni economiche di tutti prodotti e servizi offerti dalla banca*”<sup>46</sup> (enfasi aggiunta).

#### **Il Gruppo dei direttori commerciali (Vertriebsleiter)**

78. Il coordinamento delle politiche commerciali effettuato nell’ambito dei Workshop ROI è stato rafforzato in taluni casi da ulteriori contatti. Le evidenze in atti hanno, infatti, provato l’esistenza di un’ulteriore sede di stabile scambio di informazioni e coordinamento delle strategie di prezzo

---

<sup>42</sup> Doc. 76.135.

<sup>43</sup> Doc. 76.166.

<sup>44</sup> Doc. 76.166.

<sup>45</sup> Doc. 497.

<sup>46</sup> Doc. 496.

tra i direttori commerciali di sette Casse Raiffeisen: Valle Isarco, Oltradige, Wipptal, Silandro, Nova Ponente - Aldino, Tures Aurina e Prato Tubre. Frequentemente la figura del direttore commerciale coincide con quella di direttore generale o vicedirettore della Cassa.

#### *Data di avvio*

**79.** Come risulta dalle informazioni fornite in risposta alle richieste di informazioni formulate alle Casse partecipanti<sup>47</sup>, il gruppo è operativo dal 2010. Cassa Raiffeisen Oltradige risulta parteciparvi dal 2012<sup>48</sup>. Le riunioni di cui si ha evidenza si sono svolte il 16 settembre 2010, il 29 settembre 2011, il 29 febbraio 2012, il 27 febbraio 2013, il 29 maggio 2013, il 2 ottobre 2013, il 26 febbraio 2014, il 14 maggio 2014 e il 28 novembre 2014<sup>49</sup>.

#### *Modalità di funzionamento*

**80.** Il gruppo si riunisce più volte l'anno sulla base delle esigenze rappresentate dai propri membri; a turno, uno dei partecipanti si assume l'onere di convocare le altre Casse, una volta raggiunto un numero congruo di argomenti da trattare<sup>50</sup>. Le riunioni, che si svolgono sulla base di uno specifico ordine del giorno, sono spesso precedute da e-mail informali nelle quali si pongono questioni di attualità da affrontare nel corso dell'incontro. Come risulta dagli ordini del giorno<sup>51</sup>, gli argomenti trattati riguardano ad ampio spettro l'attività delle Casse coinvolte e vengono affrontati in maniera individuale da un direttore commerciale o tramite una discussione nella quale ogni direttore commerciale espone la situazione relativa alla propria Cassa.

#### *Scopi*

**81.** Come dichiarato da Cassa Raiffeisen Valle Isarco, il gruppo *“ha ad oggetto discussioni e confronti sull'introduzione di nuove procedure o nuovi prodotti, ma anche sull'applicazione di nuove normative e sugli assetti organizzativi delle Casse. Oggetto di attenzione sono anche i tassi d'interesse applicati e la relativa struttura”*<sup>52</sup>. Tale obiettivo (condivisione di *“condizioni commerciali, tassi, mutui, marketing, prodotti”*) è confermato dalla dichiarazione resa in ispezione da Cassa Raiffeisen Wipptal<sup>53</sup>.

#### *Contenuti*

**82.** Dagli ordini del giorno e dai verbali di riunione agli atti emerge come nel corso delle riunioni fossero condivise e coordinate le politiche di *pricing* sui finanziamenti alla clientela, anche con riferimento al tasso *floor*. Ad esempio, nel verbale della riunione del 29 febbraio 2012, in un paragrafo denominato [OMISSIS] sono riportate le seguenti condizioni [OMISSIS] <sup>54</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. docc. 505, 506 e 507.

<sup>48</sup> Cfr. doc. 294, datato 18 febbraio 2012.

<sup>49</sup> Docc. 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 318, 319, 320, 533, 540, 543 e 544.

<sup>50</sup> Cfr. docc. 496 e 497.

<sup>51</sup> Docc. 287-292.

<sup>52</sup> Doc. 496.

<sup>53</sup> Doc. 312, all.2.

<sup>54</sup> Doc. 293.

Dal seguito del verbale emerge che, proprio allo scopo di rendere più sistematico ed efficace il coordinamento, uno dei partecipanti al gruppo si è fatto carico di predisporre un foglio *excel*, tramite il quale i partecipanti avrebbero potuto far circolare le condizioni singolarmente praticate nel corso delle successive riunioni, per poi coordinarle nel corso degli stessi incontri. Nel verbale si legge, infatti: [OMISSIS<sup>55</sup>]. Nella mail del 5 marzo 2012 con cui il verbale viene inoltrato ai componenti del gruppo, il Vicedirettore della Cassa Raiffeisen Valle Isarco scrive: [OMISSIS<sup>56</sup>].

**83.** Dagli ordini del giorno delle riunioni e dai verbali in atti risulta ricorrente il tema delle politiche commerciali sugli impieghi. Al proposito, si evidenziano alcuni punti relativi a diverse riunioni:

- verbale della riunione del 29 febbraio 2012 [OMISSIS<sup>57</sup>];
- o.d.g. riunione del 29 maggio 2013 “• *Adattamento / aumento Condizioni – scambio di esperienze (tutti) ... • Politica dei tassi di interesse nei rami della raccolta e degli impieghi, provvedimenti pianificati (... [Vicedirettore RK Valle Isarco])*”<sup>58</sup>;
- riunione del 2 ottobre 2013 “• *Discussione su possibili questioni commerciali del 2014 (... [Vicedirettore RK Wipptal])*”<sup>59</sup>;
- o.d.g. riunione 14 maggio 2014 “• *stagnazione in operazioni di credito – che alternative ci sono? (... [Vicedirettore RK Wipptal]) • Condizioni in operazioni di credito e le eventuali azioni speciali con condizioni (... [Vicedirettore RK Valle Isarco])*”<sup>60</sup>;
- o.d.g. riunione del 28 novembre 2014 “*Pianificazione commerciale 2015*”<sup>61</sup>.

**84.** Le evidenze agli atti mostrano come i contatti tra i partecipanti al gruppo non si limitassero alle riunioni periodiche ma avvenissero anche via mail, realizzando scambi di documenti contenenti informazioni sensibili.

**85.** Ad esempio, il 13 maggio 2014 sono state scambiate alcune mail tra i direttori commerciali dal titolo “*Domanda sui tassi di interesse dei nuovi mutui*”. Il Direttore della Cassa Raiffeisen Oltradige, in risposta a una richiesta del rappresentante della Cassa Raiffeisen Valle Isarco<sup>62</sup>, scrive: “*noi non abbiamo condizioni specifiche per le nuove operazioni di finanziamento - che sono decise caso per caso e secondo il rating. Volentieri, possiamo discutere di questo fenomeno ...*”. Il Vicedirettore della Cassa Raiffeisen Wipptal, a sua volta, risponde: “*Propongo di parlare domani* [nella riunione del gruppo pianificata per il giorno successivo, 14 maggio 2014, n.d.r.] *di questo problema (i tassi d'interesse minimi, spread, ecc).* Anche noi non abbiamo condizioni

---

<sup>55</sup> Doc. 293.

<sup>56</sup> Doc. 293.

<sup>57</sup> Doc. 293.

<sup>58</sup> Doc. 290.

<sup>59</sup> Doc. 291.

<sup>60</sup> Doc. 282.

<sup>61</sup> Doc. 288.

<sup>62</sup> La richiesta, formulata via e-mail, non è agli atti del fascicolo. Tuttavia, la stessa è stata confermata, in audizione, dal Direttore commerciale della Cassa Raiffeisen Valle Isarco, che ha precisato “*di aver richiesto alle altre Casse le condizioni dalle stesse praticate sui nuovi mutui, al fine di fornire al mercato proposte interessanti anche in un momento storico in cui erano drasticamente diminuite le richieste di finanziamenti*” (doc. 496).

*specifiche per le nuove operazioni di credito*<sup>63</sup>. In pari data, un rappresentante della Cassa Raiffeisen di Nova Ponente-Aldino ha inviato una mail contenente un foglio excel (denominato “*Tassi di interesse-05-14.xlsx*”) con le condizioni praticate e i tassi di interesse correnti per l’accensione di nuovi mutui al rappresentante della Cassa Raiffeisen Valle Isarco<sup>64</sup>, in risposta alla richiesta di quest’ultimo di conoscere le condizioni praticate sui nuovi prestiti.

**86.** Rileva, altresì, una mail del 18 febbraio 2012 avente ad oggetto “Tabella condizioni”, in cui il Direttore di Cassa Raiffeisen Oltradige richiedeva agli altri partecipanti del gruppo le tabelle con le condizioni sui finanziamenti e altre indicazioni sulle politiche commerciali adottate: [OMISSIS]<sup>65</sup>. Alla mail sono allegate le tabelle contenenti le condizioni dettagliate all’epoca in vigore per tutte le tipologie di finanziamenti erogati dalla RK Oltradige.

#### **Il Gruppo dei consulenti immobiliari (Wohnbauberatungen, WBB)**

**87.** Ulteriore ambito di scambio di informazioni sensibili risulta quello dei “consulenti immobiliari” (vengono così chiamati, nelle Casse Raiffeisen, gli esperti di mutui fondiari alla clientela). Il gruppo coinvolge stabilmente rappresentati delle seguenti sei Casse: Brunico, Lana, Valle Isarco, Oltradige, Wipptal e Prato Tubre.

#### *Data di avvio*

**88.** Come risulta dalle informazioni fornite in risposta alle richieste di informazioni formulate alle Casse partecipanti<sup>66</sup>, il gruppo è stabilmente operativo dal 2010, sebbene alcune Parti non abbiano escluso che vi siano state riunioni già dal 2006, di cui tuttavia non si ha evidenza in atti. Le riunioni di cui si ha traccia si sono svolte il 9 febbraio 2010 (presso RK Oltradige), il 29 settembre 2010 (presso RK Prato Tubre), il 21 settembre 2011 (presso RK Valle Isarco), il 26 settembre 2012 (presso RK Lana), il 16 ottobre 2013 (presso RK Valle Isarco) e il 12 settembre 2014 (presso RK Lana)<sup>67</sup>.

#### *Modalità di funzionamento*

**89.** A partire dal 2010 il gruppo si riunisce regolarmente per condividere e analizzare *best practice* organizzative, andamento del mercato immobiliare, novità normative, per monitorare la concorrenza degli istituti non appartenenti al sistema Raiffeisen (ovvero Banca Popolare dell’Alto Adige, Cassa di Risparmio di Bolzano, Banca di Trento e Bolzano, Hypotiroil e Bancoposta) nonché per confrontare le condizioni praticate alla clientela per i mutui. Con riguardo a quest’ultimo punto, i verbali agli atti attestano come in ogni riunione vi fosse un giro di tavolo in cui i consulenti immobiliari aggiornavano le omologhe figure delle altre Casse partecipanti sulle condizioni di dettaglio in vigore presso la propria banca. Ciò è confermato dalla mail che la consulente immobiliare di Cassa Raiffeisen Oltradige scrive in data 5 settembre 2014 al suo Direttore in vista della riunione: “Il 12.9 si terrà l’incontro dei consulenti immobiliari. Dal momento che ognuno deve fornire i dati/fatti della propria esperienza, volevo porti le mie

<sup>63</sup> Doc. 125.

<sup>64</sup> Doc. 127.

<sup>65</sup> Doc. 294.

<sup>66</sup> Cfr. docc. 505, 507, 508, 540, 542 e 544.

<sup>67</sup> Cfr. docc. 91, 298, 508, 533, 540 e 544.

*domande ...*<sup>68</sup> (enfasi aggiunta). Rileva, fra gli altri, anche il punto all'o.d.g. della riunione del 16 ottobre 2013 “2) *quali condizioni vengono applicate? Quali prodotti? Dove avete problemi con la concorrenza?*”<sup>69</sup>.

#### *Contenuti*

**90.** I consulenti immobiliari, nel corso delle riunioni, riferiscono nel dettaglio le condizioni praticate sui mutui immobiliari, in una apposita sessione all'ordine del giorno denominata “*Monitoraggio del mercato*”<sup>70</sup>. In particolare, come si evince dai verbali delle riunioni agli atti del fascicolo<sup>71</sup>, ogni singola banca condivide, con le altre presenti, i valori dei tassi di interesse praticati sui finanziamenti a tasso fisso, variabile o misto, degli *spread*, del tasso *floor* e *cap* eventualmente applicato, degli arrotondamenti sul tasso base nonché delle spese di istruttoria, di altre voci di spesa (es. stipula in Austria) e delle eventuali condizioni speciali ai clienti soci. Rileva, al proposito, la citata mail interna a RK Oltradige, in cui la consulente immobiliare, dopo un prolungato periodo di assenza dall'attività lavorativa, si aggiorna presso il suo Direttore sulle condizioni praticate dalla banca in vista della riunione della settimana successiva, chiedendo le seguenti informazioni di dettaglio: “*Dal momento che ognuno deve fornire i dati/fatti della propria esperienza, volevo porti le mie domande qui sotto per una breve risposta. ... Interesse variabile: Euribor 3 Mesi arrotondato a?, spread (socio / non-socio)*

*Tasso di interesse minimo ?*

*Interesse fisso: IRS spread (socio / non-socio)*

*durata massima di 20 anni?*

*Facciamo ancora rata fissa mensile con durata variabile?*

*Qual è il rapporto di credito per: ristrutturazione / acquisto / costruzione?*

*Il Capitale di equity che il cliente deve tenere separato - 20%?*

*Facciamo credito ipotecario?*

*Abbiamo finanziamenti con limite superiore/ CAP?”*<sup>72</sup>.

**91.** In taluni casi, oltre alle condizioni correnti, vengono anche rese note informazioni sulle politiche commerciali che saranno adottate in futuro: ad esempio, nel verbale della riunione del 29 settembre 2010 il rappresentante di RK Brunico ha reso nota la decisione della sua banca relativa all'imminente introduzione del tasso minimo ([OMISSIS]<sup>73</sup>): in effetti, la Cassa Raiffeisen di Brunico ha impiegato in modo sistematico il tasso minimo proprio a partire dal 2011, come la stessa ha dichiarato in audizione<sup>74</sup>.

**92.** Rileva notare che, dalla mail di accompagnamento al verbale della riunione del 9 febbraio 2010 inviata dal rappresentante di RK Lana agli altri partecipanti al gruppo, emerge la consapevolezza della rilevanza competitiva dei dati scambiati. Egli scrive, infatti: “*Si noti che il*

<sup>68</sup> Doc. 297.

<sup>69</sup> Doc. 533, all. 8.

<sup>70</sup> In originale Marktbeobachtung, cfr. docc. 91 e 298.

<sup>71</sup> Cfr. docc. 91, 508, allegati 2, 3 e 4 e 533, all. 7.

<sup>72</sup> Doc. 297.

<sup>73</sup> Doc. 508, all.2.

<sup>74</sup> Doc. 491.

*verbale riporta alcune informazioni sensibili, si prega di garantirne l'uso esclusivamente interno, troppo spesso accade che alcune delle nostre affermazioni o informazioni cadano nelle orecchie sbagliate e questo può causare problemi. Queste sessioni ci dovrebbero fornire alcuni elementi che possono servire a tutti*"<sup>75</sup> (enfasi aggiunta).

#### **Gli ulteriori contatti tra le Casse Raiffeisen**

**93.** A margine di quanto descritto, a conferma del contesto collusivo in cui i comportamenti sopra evidenziati vanno valutati, rileva osservare che, dai verbali del Comitato Prezzi della RK Brunico, emergono ulteriori e ricorrenti contatti avvenuti in modalità "bilaterale" tra la stessa ed altre Casse Raiffeisen, con impatto sulle decisioni relative alle politiche commerciali della banca. Nel verbale del 14 ottobre 2011, si legge: "*I recenti adeguamenti di prezzo nel settore abitativo erano di nuovo ieri un argomento dell'incontro con il Direttore. Il Direttore ... richiede al Comitato Prezzi di nuovo una riflessione attiva, anche a causa delle richieste della Raiffeisen Wipptal. Si va verso uno spread del 1,75%*"<sup>76</sup>. Nel verbale del 1° marzo 2012, si legge: "... [Responsabile Mercato Privati di RK Brunico] riferisce di uno scambio di listini prezzi con la RK-Bressanone [ovvero RK Valle Isarco, che ha sede a Bressanone]". Nel verbale del 7 giugno 2012, si legge: "*Il direttore commerciale riporta che ha parlato con alcune Casse vicine. Le attuali condizioni e circostanze giustificano pienamente un aumento del listino prezzi. Egli propone un aumento dei tassi di interesse dello 0,2% e in più un aumento delle spese di istruttoria*"<sup>77</sup> (enfasi aggiunta).

#### **Riepilogo**

**94.** Nel mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Bolzano, le risultanze istruttorie hanno evidenziato la determinazione coordinata di alcune significative variabili competitive avvenuta anche attraverso un ampio scambio di informazioni che ha visto coinvolte le Casse Raiffeisen Parti del procedimento e la relativa Federazione. Dagli elementi in atti non risulta il coinvolgimento della RK Renon, né delle altre due banche Parti del procedimento esterne al sistema Raiffeisen (CR Bolzano e Banca Popolare Alto Adige). La seguente tabella riepiloga i comportamenti posti in essere dalle Parti del procedimento operanti nella provincia di Bolzano rispetto ai diversi momenti di coordinamento sopra descritti:

---

<sup>75</sup> Doc. 273.

<sup>76</sup> Doc. 76.135.

<sup>77</sup> Doc. 76.156.

**Tabella 5 – Partecipazione agli ambiti di coordinamento**

	Workshop ROI	Gruppo direttori commerciali	Gruppo consulenti immobiliari
RK Brunico	x		x
RK Renon			
RK Bolzano	x		
RK Lana	x		x
RK Valle Isarco	x	x	x
RK Merano	x		
RK Castelrotto-Ortisei	x		
RK Oltradige	x	x	x
RK Lagundo	x		
RK Wipptal	x	x	x
RK Tures Aurina	x	x	
RK Prato-Tubre	x	x	x
RK Nova Ponente-Aldino	x	x	
RK Silandro	x	x	
Cassa Centrale Raiffeisen	x		
Federazione Raiffeisen	x		
CR Bolzano			
BP Alto Adige			

95. Dalla tabella soprastante, con riguardo al sistema Raiffeisen, emerge, come già anticipato, l'assenza di coinvolgimento unicamente della Cassa Rurale Renon. Tale banca, sulla base delle evidenze agli atti e, in particolare dagli atti acquisiti in sede ispettiva<sup>78</sup>, non risulta aver partecipato a nessuno degli ambiti di cooperazione descritti.

96. L'estraneità di RK Renon rispetto alle iniziative della Federazione e/o delle altre Casse Raiffeisen è stata ribadita dalla banca in audizione, in occasione della quale essa ha espressamente affermato di *“non partecipa[re] in linea generale alle iniziative poste in essere dalla Federazione, né ha propri rappresentanti negli organi statutari della stessa. In alcuni episodi, peraltro, la propria condotta sul mercato, improntata all'autonomia e all'indipendenza, è stata stigmatizzata dalle altre Casse Raiffeisen e dalla Federazione stessa”*<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> In sede di audizione la Parte ha depositato documentazione attestante la circostanza per cui le dichiarazioni rilasciate da un dipendente in sede ispettiva, di aver partecipato nel 2010 all'incontro organizzato dalla Federazione Raiffeisen presso l'hotel Eberle di Bolzano in materia di tassi minimi sui mutui a tasso variabile, erano relative ad un periodo in cui detto dipendente era assunto presso altra cassa Raiffeisen; pertanto la sua partecipazione a tale riunione era avvenuta non in rappresentanza della RK Renon ma di altra Cassa (verbale audizione Cassa Raiffeisen Renon del 9 aprile 2015, doc. 421).

<sup>79</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Renon del 9 aprile 2015, doc. 421 nonché osservazioni depositate in data 9 settembre 2015, doc. 557.

97. In proposito la Parte ha evidenziato di aver riscontrato l'ostilità delle altre Casse Raiffeisen e della Federazione in occasione dell'apertura della filiale nella città di Bolzano - comune limitrofo a quello di Renon - avvenuta nel 2004, e del lancio nel 2013 di un nuovo conto con operatività esclusivamente *on-line* remunerato con un tasso di interesse molto appetibile. In particolare, in quest'ultima occasione, la Federazione ha manifestato chiaramente la propria contrarietà all'iniziativa in quanto la stessa avrebbe messo in difficoltà le altre Casse Raiffeisen - presumibilmente per la capacità di tale prodotto di attrarre clienti residenti in altri comuni della provincia di Bolzano - paventando come conseguenza l'esclusione di Renon dalla Federazione stessa, circostanza che avrebbe comportato per la Parte la perdita del marchio Raiffeisen, che è un valore riconosciuto dalla comunità nella quale Renon opera. [OMISSIS].

98. La partecipazione di RK Renon alla Federazione è limitata, avvalendosi dei servizi offerti dalla stessa in maniera marginale, prevalentemente per la consulenza legale e tributaria.

99. La circostanza per cui la Cassa Rurale Renon tenga un comportamento significativamente differenziato rispetto alle altre casse aderenti al sistema Raiffeisen è stata confermata in sede di audizione dalla Cassa Rurale di Bolzano, i cui rappresentanti hanno evidenziato che la RK Renon *"ha aperto una filiale nel territorio della città, ponendo in essere una condotta atipica rispetto a quella della generalità delle Casse Raiffeisen, che operano esclusivamente sul proprio territorio evitando di aprire filiali dove già è presente un'altra Cassa Raiffeisen"*<sup>80</sup>.

100. Dalle evidenze in atti emerge che la politica di RK Renon è tesa a sfruttare al meglio gli spazi competitivi che non le sono preclusi dall'attuazione dei principi di mutualismo e localismo, che ne regolano l'attività, ponendosi come concorrente effettiva delle altre Casse Raiffeisen nelle zone territoriali di competenza in cui si creano ambiti di sovrapposizione nell'operatività delle diverse Casse. Del resto RK Renon, come dalla stessa affermato *"è presente ed opera efficacemente sul mercato senza cooperare con le altre Casse Raiffeisen"* e intende *"il mutualismo che ispira il movimento Raiffeisen ... nei confronti dei clienti e/o soci, non nei confronti delle altre Casse"*<sup>81</sup>.

101. Con riguardo alle altre due banche Parti del procedimento, ossia Cassa di Risparmio di Bolzano e Banca Popolare dell'Alto Adige, dalle evidenze in atti non emergono elementi probatori che attestino contatti con altri operatori attivi sul mercato in esame finalizzati al coordinamento delle politiche commerciali.

#### **L'attività di compliance**

102. Con una prima comunicazione del 4 agosto 2015 la Federazione Raiffeisen ha reso noto di essere in procinto di avviare un'attività di *compliance*, che si sarebbe sostanziata in una parte formativa, per i rappresentanti della Federazione stessa ma anche per le Casse aderenti, che avrebbero potuto parteciparvi su base volontaria, nonché in una parte operativa, costituita dall'implementazione di meccanismi di controllo ed incentivi interni finalizzati ad un'efficace prevenzione ed eliminazione dei rischi di violazione della normativa antitrust. A tale comunicazione preliminare ha fatto seguito l'adozione, da parte della Federazione e di alcune Casse Raiffeisen, di un programma di *compliance*, attraverso l'approvazione di un Codice di Condotta (adottato dal CdA della Federazione, nonché della RK Oltradige in data 20 ottobre 2015,

---

<sup>80</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Rurale di Bolzano del 6 maggio 2015, doc. 457.

<sup>81</sup> Doc. 421, citato.

dal CdA della RK Valle Isarco in data 27 ottobre 2015, dal CdA di RK Brunico in bozza in data 23 settembre e in via definitiva il 21 ottobre 2015, dal CdA di RK Silandro, RK Prato Tubre, RK Merano, RK Castelrotto Ortisei, RK Tures Aurina, RK Wipptal e RK Lagundo nel settembre 2015) e lo svolgimento delle prime sessioni formative in materia antitrust (avvenute tra ottobre e novembre 2015) cui hanno partecipato personale direttivo, membri del CdA e del collegio sindacale della Federazione e delle singole RK.

**103.** Anche RK Renon, in data 9 settembre 2015, ha dato conto di aver svolto un programma di *compliance* e di aver adottato un Codice di Condotta in materia antitrust vincolante per i propri dipendenti.

#### ***IV.6 Le condotte delle Parti nella provincia di Trento***

**104.** Con riguardo al mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Trento, l'attività istruttoria svolta ha accertato un'iniziativa posta in essere dalla Federazione Trentina consistente nell'individuazione e diffusione con cadenza mensile alle Casse Rurali federate di un tasso di interesse di riferimento per i mutui. Detto tasso si configura per le Casse Rurali come un tasso medio, destinato a condizionare le politiche commerciali relative alla definizione dei tassi di interesse da praticare alla clientela.

**105.** Nel maggio 2013 la Federazione, a seguito di un approfondimento in sede di Commissione dei Direttori<sup>82</sup>, ha avviato e coordinato un progetto denominato "*Opzioni floor sui mutui a tasso variabile*" inerente ai mutui erogati dalle Casse Rurali trentine. Il progetto aveva finalità amministrativo-contabili e, specificamente, mirava ad attuare nuove modalità per dare corso allo scorporo contabile dell'opzione implicita<sup>83</sup> contenuta nei contratti di mutuo con tasso *floor* ai sensi del principio contabile internazionale IAS 39<sup>84</sup>. Le modalità precedentemente in uso (confronto del tasso *floor* con il tasso variabile del singolo mutuo) determinavano, infatti, l'iscrizione in bilancio di un elevato numero di opzioni, che comportavano per le Casse Rurali una maggiore volatilità nei risultati economici, dovuta a una serie di grandezze economiche non governabili dalla banca stessa. Il progetto in esame era teso, pertanto, a definire un diverso algoritmo di calcolo per individuare e iscrivere in bilancio i soli derivati impliciti nei finanziamenti concessi alla clientela con tasso *floor* che avessero effettivamente le caratteristiche per cui lo IAS 39 impone lo scorporo e l'iscrizione in bilancio. L'iniziativa aveva il duplice scopo di rettificare i bilanci degli esercizi precedenti e di modificare i criteri per l'iscrizione in bilancio pro futuro.

**106.** Al fine di elaborare il nuovo algoritmo di calcolo, "*la Federazione Trentina della Cooperazione ha individuato uno strumento denominato tasso di riferimento. Tale strumento [è stato] sviluppato in collaborazione con Phoenix e messo a disposizione delle Casse rurali ...*"<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr. doc. 362. La Commissione dei Direttori è un organo statutario della Federazione Trentina.

<sup>83</sup> Un finanziamento con tasso *floor* contiene al suo interno un'opzione *floor*, ovvero uno strumento finanziario derivato che consente alla banca di porre un limite alla variabilità in discesa di un determinato indice (es. l'Euribor), ricevendo la differenza che alla scadenza/alle scadenze contrattuali si manifesta tra l'indice di riferimento ed il limite fissato. In altre parole, la banca ottiene la copertura dal rischio che la variabilità del rendimento dell'attività finanziaria (tasso del finanziamento) non possa scendere sotto di un rendimento certo (tasso *floor*).

<sup>84</sup> Docc. 429, 519 e 549. Gli *International Accounting Standards* (in forma di acronimo: IAS) sono principi contabili internazionali, il cui utilizzo per la redazione dei bilanci bancari è stato reso obbligatorio dal Regolamento UE n. 1606/2002.

<sup>85</sup> Doc. 337.

(enfasi aggiunta). Il tasso di riferimento è stato determinato come la media mensile dei tassi praticati per mutui analoghi privi di opzione *floor* erogati dalle casse appartenenti alla Federazione Trentina aventi come *provider* informatico Phoenix (ossia all'epoca 35 su 43). *“Questa scelta è stata motivata anche in considerazione del fatto che si è valutato il territorio in cui operano le Casse associate alla Federazione Trentina un contesto omogeneo per tipologia di clientela e quindi per rischiosità implicita nei finanziamenti erogati”*<sup>86</sup>.

**107.** Allo scopo di ottenere un tasso di riferimento relativo ad un finanziamento che fosse il più simile possibile al finanziamento analizzato, sono stati elaborati tassi di riferimento differenti in funzione delle caratteristiche principali dei finanziamenti tipicamente erogati dalle Casse Rurali, distinti per forma tecnica (credito al consumo e non), tipologia di controparte (*corporate* e privati), tipologia di garanzia (mutuo ipotecario e non), durata (medio termine e lungo termine). Sulla base di tali raggruppamenti è stata definita la *“Matrice dei tassi di riferimento dei mutui senza opzione floor”*. La periodicità di calcolo è mensile e il periodo di osservazione è il mese solare.

**108.** Il progetto è stato presentato alle Casse Rurali tramite alcune circolari inviate alle banche federate (18 settembre 2013 Oggetto: analisi del tema *“derivati scorporabili da attività finanziarie – tasso floor nei mutui”*<sup>87</sup>; 21 ottobre 2013 Oggetto: derivati scorporabili da attività finanziarie – tasso *floor* nei mutui erogati a tasso variabile. Invito a riunione per Casse Rurali utenti Phoenix<sup>88</sup>; 29 novembre 2013 Oggetto: derivati scorporabili da attività finanziarie - tasso *floor* nei mutui erogati a tasso variabile. Aggiornamenti<sup>89</sup>; 5 dicembre 2013 Oggetto: Progetto *“Opzioni floor nei Mutui a tasso variabile”*<sup>90</sup>; 12 dicembre 2013 Oggetto: Progetto *“Opzioni floor nei Mutui a tasso variabile”*<sup>91</sup>; 19 dicembre 2013 Oggetto: Progetto *“Opzioni floor nei Mutui a tasso variabile”*. Integrazione dati per delibera<sup>92</sup>) e un incontro presso la sede della Federazione Trentina tenutosi in data 30 ottobre 2013<sup>93</sup>.

**109.** Nel corso del predetto incontro, la Federazione Trentina, nella persona del Responsabile Area Consulenza Settore Casse Rurali, ha tenuto una presentazione, di cui sono agli atti le *slide*<sup>94</sup> e la traccia del discorso di accompagnamento<sup>95</sup>. Nella *slide* 10, dal titolo *“OBIETTIVI”*, viene menzionato il *“TASSO DI RIF. MERCATO TRENINO”*. Nella traccia di discorso, si legge, con riguardo al citato punto della slide 10: *“Tassi di mercato: CREAZIONE DI UN TASSO/TASSI DI RIFERIMENTO diverso sal [sic] tasso contrattuale, MA CHE CORRISPONDE AL TASSO DI MERCATO SU BASE PROVINCIALE PER I MUTUI EROGATI DALLE CASSE TRENTINE”*; immediatamente sotto, negli appunti manoscritti rinvenuti in ispezione, si legge *“... X CASSE RURALI COSTANTE AGGIORNAMENTO DEI TASSI DI MERCATO PRATICATI da CR su*

---

<sup>86</sup> Doc. 338.

<sup>87</sup> Doc. 329.8.

<sup>88</sup> Doc. 329.10.

<sup>89</sup> Doc. 329.13.

<sup>90</sup> Doc. 329.14.

<sup>91</sup> Doc. 329.15.

<sup>92</sup> Doc. 329.17.

<sup>93</sup> Cfr. docc. 370-373.

<sup>94</sup> Doc. 371.

<sup>95</sup> Doc. 372.

VARIE TIPOLOGIE DI MUTUO". In coda al documento, sempre scritto a mano tra i punti da "sottolineare ANTE DOMANDE", si legge: "tasso di riferimento aggiornato mensilmente (tassi contrattuali non liquidi) informazione commerciale importante che verrà fornita d'ora in poi alle CR trentine" (enfasi aggiunta). Da tali appunti emerge la consapevolezza della Federazione Trentina che la grandezza della stessa elaborata e resa disponibile, sulla base dei dati inviati ad altri fini dalle singole Casse, costituisca un'informazione rilevante sotto il profilo commerciale - e non solo ai fini contabili -, di cui le Casse Rurali avrebbero potuto da quel momento in poi usufruire nelle proprie decisioni in merito alla determinazione dei tassi d'interesse.

**110.** L'impostazione del progetto, la presentazione alle Casse Rurali, la stesura della traccia di delibera per i Consigli di Amministrazione delle Casse Rurali nonché la fase di test e validazione dei dati<sup>96</sup> sono state condotte dalla Federazione, che si è avvalsa del contributo tecnico di uno studio di consulenza nonché della collaborazione di Phoenix per l'invio dei dati e per le modifiche al sistema informatico gestito da quest'ultima per conto delle Casse Rurali servite.

**111.** Si noti che la Federazione Trentina, consapevole che i dati relativi ai finanziamenti utilizzati nel progetto erano nella titolarità degli *outsourcer* informatici delle Casse Rurali (e in modo particolare di Phoenix), ha previsto che le Casse trasmettessero agli stessi *provider* una lettera per autorizzarli alla trasmissione dei dati necessari alla Federazione stessa nonché allo studio di consulenza delle cui prestazioni essa si è avvalsa; un *fac simile* di tale lettera di autorizzazione è stato allegato alla circolare del 18 settembre 2013<sup>97</sup>. In quest'ottica rileva la mail del 15 ottobre 2013<sup>98</sup> con cui Phoenix trasmette alla Federazione Trentina un database in formato excel di tutti i mutui intrattenuti con la clientela dalle Casse Rurali clienti (55.000 mutui stipulati tra il 2010 e l'ottobre 2013) con le relative condizioni economiche di dettaglio, nonché un ulteriore file excel denominato "Matrice Tassi Medi" contenente i tassi di riferimento calcolati sul database di cui sopra con i nuovi criteri individuati dalla Federazione Trentina.

**112.** Il progetto ha avuto il proprio avvio operativo il giorno 29 novembre 2013, come attestato sia dalla circolare della Federazione Trentina alle proprie associate sia dalla circolare di Phoenix alle banche clienti<sup>99</sup>. In allegato a quest'ultima, il manuale utente della procedura informatica riporta la schermata con la "Matrice Tassi Riferimento Floor", consultabile dalle Casse Rurali utenti di Phoenix e anche esportabile in formato *excel*<sup>100</sup>. Ad esito di richiesta di informazioni formulata in data 1° luglio 2015, la Federazione Trentina ha comunicato che l'attivazione della procedura informatica effettuata a fine novembre 2013 ha avuto effetto per le erogazioni avvenute dal mese di dicembre dello stesso anno<sup>101</sup>.

**113.** La Federazione Trentina ha comunicato di aver proceduto, in data 23 dicembre 2015, a richiedere alla società Phoenix "l'adozione tempestiva di tutte le iniziative necessarie affinché

---

<sup>96</sup> Docc. 331-334.

<sup>97</sup> Doc. 329.9.

<sup>98</sup> Docc. 164 e 188.

<sup>99</sup> Doc. 329.11.

<sup>100</sup> Doc. 329.12.

<sup>101</sup> Doc. 519.

cessino con effetto immediato tutte le attività e procedure informatiche” relative al progetto in esame<sup>102</sup>.

**114.** Non risultano agli atti del procedimento evidenze che attestino uno specifico ruolo nell’elaborazione ed attuazione del progetto da parte di una o più della Casse Rurali appartenenti alla Federazione Trentina, in termini di specifiche azioni di coordinamento, di partecipazione ad incontri in gruppi ristretti, ovvero di scambio di email.

## V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI DEL PROCEDIMENTO

**115.** Con riguardo al mercato della provincia di Bolzano, durante il procedimento istruttorio sono state sentite in audizione tutte le Parti che ne hanno fatto richiesta le quali, in quella sede, hanno espresso la loro posizione in merito alle contestazioni mosse dall’Autorità. Inoltre, le Parti hanno presentato memorie in vista dello svolgimento dell’audizione finale davanti al Collegio del 17 novembre 2015.

**116.** Per quanto concerne il mercato della provincia di Trento, la Federazione Trentina, oltre ad essere stata sentita in audizione dagli Uffici, ha depositato una memoria difensiva infraprocedimentale in data 31 luglio 2015, nonché memorie finali in occasione dell’audizione del 17 novembre 2015 e della successiva audizione del 27 gennaio 2016.

### *L’intesa nella provincia di Bolzano*

#### **La Federazione e le Casse Raiffeisen**

**117.** Di seguito sono riportate sinteticamente le principali osservazioni e argomentazioni formulate dalle Casse aderenti al sistema Raiffeisen al fine di dimostrare la liceità del comportamento tenuto, rispetto a quanto ipotizzato nel provvedimento di avvio istruttorio e nel successivo provvedimento di estensione, e l’assenza di alcun profilo suscettibile di censura ai sensi del diritto antitrust.

**118.** Tutte le Casse che hanno presentato osservazioni nel corso del procedimento hanno enfatizzato la loro **estraneità a qualsiasi intesa anticoncorrenziale**, rivendicando l’autonomia delle scelte commerciali effettuate<sup>103</sup>. Eventuali similitudini ravvisate nei comportamenti tenuti sarebbero imputabili, al più, ad una endemica **trasparenza del mercato**, dovuta alla circostanza che gli stessi clienti, nel presentarsi per richiedere un preventivo di mutuo, portano documentazione dettagliata delle offerte dei concorrenti. A questo si aggiunge che gli obblighi informativi di trasparenza impongono alle banche di rendere disponibili sul proprio sito Internet le condizioni economiche dei propri prodotti tramite i fogli informativi<sup>104</sup>.

**119.** Da più Parti sono stati evidenziati i caratteri di originalità del caso in esame. Si tratterebbe, infatti, di imprese la cui operatività è soggetta agli stringenti vincoli del **mutualismo** e del **localismo** imposti da più atti di regolazione (il Testo Unico Bancario, le istruzioni di vigilanza

---

<sup>102</sup> Doc. 803.

<sup>103</sup> Cfr., per tutti, verbale audizioni Cassa Raiffeisen Valle Isarco del 9 giugno 2015 (doc. 496), verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015 (doc. 474), verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico dell’8 giugno 2015 (doc. 493), verbale audizione Cassa Raiffeisen Nova Ponente del 15 luglio 2015 (doc. 527).

<sup>104</sup> Cfr. in particolare verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015 (doc. 474).

della Banca d'Italia); rileva altresì la circostanza per cui le Casse Raiffeisen sono imprese **prive di scopo di lucro**<sup>105</sup>.

**120.** In questo contesto più Parti hanno lamentato che l'Autorità non avrebbe tenuto nella debita considerazione le peculiari caratteristiche del sistema cooperativo indagato, caratteristiche idonee – a loro avviso – a giustificare i comportamenti contestati e ad escluderne il carattere anticompetitivo.

In particolare, l'osservazione varrebbe con riferimento all'operatività **territorialmente circoscritta** delle singole casse Raiffeisen e alla contestata assenza di dinamiche competitive tra le stesse negli ambiti territoriali teoricamente contendibili. Ciò inficerebbe la dimensione geografica provinciale del mercato prospettata nella CRI, dovendosi riconoscere una dimensione più ristretta. Il mercato geografico sarebbe, infatti, a due livelli: *“un mercato che riguarda le banche che non hanno la struttura delle BCC che ha un'estensione tendenzialmente provinciale e il mercato delle singole BCC che da un punto di vista geografico corrisponde esclusivamente al territorio di competenza (e talvolta, ma non sempre, anche i comuni limitrofi)”*<sup>106</sup>.

**121.** In ragione delle caratteristiche del sistema, le singole Casse Raiffeisen percepiscono la forte concorrenza degli altri operatori sul mercato (quali Banca Popolare dell'Alto Adige, Cassa di Risparmio di Bolzano, alcune grandi banche nazionali), ma non quella delle altre Casse Raiffeisen<sup>107</sup>. Alcune Parti hanno affermato esplicitamente che la Cassa *“non avverte la concorrenza delle altre Casse Raiffeisen in quanto i principi del mutualismo e del localismo già limitano in partenza la possibilità di concorrenza tra casse del sistema”*<sup>108</sup>. Di fatto *“la concorrenza esiste con le altre banche presenti sul mercato e non con le altre Raiffeisen”*<sup>109</sup>.

**122.** Tale ultima circostanza sarebbe confermata dalla scarsa sovrapposizione tra le zone di competenza territoriale delle singole Casse Raiffeisen e, anche là dove questa si verifici, dalla limitata concorrenza effettiva che si riscontra negli ambiti territoriali contendibili, dovuta a scelte strategiche delle singole Casse che decidono di non operare in alcuni comuni pur appartenenti alla propria zona di competenza territoriale, spesso per ragioni orografiche specifiche del territorio montano. Conseguentemente la quota degli impieghi contendibile tra le stesse sarebbe sostanzialmente rappresentata dal 5% di attività di rischio che queste possono svolgere al di fuori

---

<sup>105</sup> Cfr., verbale audizione della Federazione delle Cooperative Raiffeisen del 10 giugno 2015 (doc. 499), verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015 (doc. 474), verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco del 9 giugno 2015 (doc. 496), verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal del 27 maggio 2015 (doc. 482), verbale audizione Cassa Raiffeisen Oltradige, del 10 giugno 2015 (doc. 497), verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico dell'8 giugno 2015 (doc. 493), verbale audizione Cassa Raiffeisen Nova Ponente del 15 luglio 2015 (doc. 527).

<sup>106</sup> Cfr. memorie finali Cassa Raiffeisen Lana, Silandro, Lagundo, Wipptal, Tures Aurina, Prato Tubre, Castelrotto-Ortisei e Merano.

<sup>107</sup> Cfr. anche verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal del 27 maggio 2015 (doc. 482), così anche verbale audizione Cassa Raiffeisen Oltradige del 10 giugno 2015 (doc. 497).

<sup>108</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Oltradige del 10 giugno 2015 (doc. 497) e verbale audizione Cassa Raiffeisen Nova Ponente del 15 luglio 2015 (doc. 527).

<sup>109</sup> Cfr. testualmente, verbale audizione della Federazione delle Cooperative Raiffeisen del 10 giugno 2015 (doc. 499), in questo senso anche verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico, citato, nel quale si afferma: *“le Casse appartenenti al sistema Raiffeisen non sono in concorrenza tra loro, in quanto la caratteristica del localismo, intrinseca al sistema cooperativo, limita fortemente ogni forma di concorrenza tra le stesse”*.

della propria area territoriale di competenza<sup>110</sup>. Secondo alcune Parti, peraltro, tale 5% sarebbe utilizzato dalle RK per clienti *corporate* o per clienti *retail* prima residenti e successivamente trasferiti fuori territorio, cui altrimenti dovrebbe essere disdetto l'affidamento<sup>111</sup>.

**123.** In questo contesto e in quanto banche cooperative, volte a sostenere i propri soci, le Casse Raiffeisen non hanno una strategia di espansione territoriale, ma si limitano a offrire i propri servizi ai residenti della propria zona di operatività<sup>112</sup>. Pertanto, “*sebbene in linea teorica una Cassa Raiffeisen potrebbe via via ampliare la propria zona di competenza territoriale aprendo nuove filiali in comuni limitrofi, ciò nella pratica non avviene e ogni Cassa rimane legata al territorio già servito*”. L'ipotesi di espansione territoriale – che porrebbe le RK che attualmente non presentano sovrapposizioni in un rapporto di concorrenza potenziale – non sarebbe realistica stante il contesto di crisi del mercato degli ultimi anni, che ha implicato una razionalizzazione delle reti distributive bancarie e una riduzione, piuttosto che un ampliamento, del numero degli sportelli. Inoltre, la stessa Banca d'Italia, a detta di alcune Parti – non autorizzerebbe questo tipo di politiche espansive<sup>113</sup>.

Peraltro, l'esempio di Renon – asseritamente virtuoso nella ricostruzione operata nelle CRI – non sarebbe perseguibile stanti le censure mosse dalla Banca d'Italia alla gestione dell'istituto di credito<sup>114</sup>.

**124.** Le Parti hanno inoltre sostenuto che il sistema Raiffeisen sarebbe, dal punto di vista sostanziale, assimilabile a un **gruppo**, “*cioè una 'unica entità economica' rappresentata dalla Federazione, che è una società comune partecipata proprio dalle singole Casse*” e rappresenterebbe, per imposizione di legge e regolatoria [...] un centro comune di imputazione di interessi”<sup>115</sup>.

Al proposito, viene richiamato il precedente comunitario *Lombard Club* in cui la Commissione Europea avrebbe considerato il sistema Raiffeisen austriaco come un'unica entità economica, censurando gli scambi informativi avvenuti tra il sistema Raiffeisen e altri operatori bancari austriaci. Ulteriore conferma di tale tesi verrebbe dalla disciplina nazionale sugli *interlocking directorates*, che prevede che il divieto di cumulo non si applichi tra le cariche detenute in imprese con finalità di supporto al settore di cui costituiscono espressione (come la Federazione Raiffeisen) e quelle nelle imprese appartenenti al medesimo settore (ovvero le Casse Raiffeisen).

Al contrario, il provvedimento n. 25/1999 adottato da Banca d'Italia e citato nella CRI non costituirebbe prova che le Casse sono soggetti in piena concorrenza tra loro, ma al contrario

---

<sup>110</sup> Cfr. verbale audizione della Federazione delle Cooperative Raiffeisen del 10 giugno 2015 (doc. 499) e doc. 539, integrativo di quanto dichiarato in audizione. Anche la Cassa Raiffeisen di Valle Isarco ha dichiarato nel verbale dell'audizione del 10 giugno 2015, citato, “*di non avvertire la pressione concorrenziale di Brunico [Comune limitrofo a quelli serviti dalla Cassa n.d.r.], in quanto la Cassa Valle Isarco non svolge la propria attività nei comuni dove ci sono filiali della Cassa di Brunico che pure appartengono alla propria zona di competenza territoriale, quali ad esempio San Lorenzo di Sebato e Chienes, limitandosi all'erogazione di finanziamenti in pool con la medesima Cassa*”.

<sup>111</sup> Cfr., tra tutte, memoria difensiva della Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, doc. 748.

<sup>112</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015, doc. 474.

<sup>113</sup> Cfr., tra le altre, memoria difensiva della Cassa Raiffeisen Silandro, doc. 750.

<sup>114</sup> Cfr. memoria della Federazione Raiffeisen (doc. 741) [OMISSIS].

<sup>115</sup> Cfr. doc. 741.

darebbe atto che il grado di concorrenza tra le RK “è estremamente limitato, e non è certo equiparabile – come pretende la CRI – ad una situazione di piena autonomia imprenditoriale”<sup>116</sup>. Da ultimo, alcune Parti hanno evidenziato la circostanza per cui l’emanazione del D.L. 18/2016 prevede l’accorpamento delle banche di credito cooperativo in un gruppo, a capo del quale vi è una *holding* con funzioni di direzione e controllo rispetto ai singoli istituti aderenti<sup>117</sup>. Ciò costituirebbe dimostrazione della natura di gruppo già insita nei rapporti in essere tra le Casse Raiffeisen. In tale ottica i comportamenti censurati, lungi da essere attuati da soggetti in concorrenza tra loro, dovrebbero essere letti alla luce delle recenti indicazioni del legislatore e costituirebbero, quindi, mere intese infragruppo, lecite ai sensi del diritto antitrust.

**125.** In tale situazione, a detta delle Parti, lo **scambio di informazioni** costituirebbe una forma di *benchmarking* e condivisione di esperienze, ma non avrebbe come scopo o effetto quello di innalzare la trasparenza sul mercato, in quanto i dati scambiati non riguardano i concorrenti<sup>118</sup>. Al riguardo, alcune Parti hanno sostenuto che “*sebbene la Cassa abbia partecipato a scambi di informazioni, ciò non è avvenuto con finalità di coordinamento delle politiche commerciali né fra Casse appartenenti al sistema Raiffeisen né con veri e propri concorrenti esterni. Le occasioni di contatto tra Casse sono da valutare nell’ambito del peculiare sistema Raiffeisen, composto da piccole realtà bancarie che hanno necessità di confrontare le proprie esperienze per garantire l’efficiente erogazione dei servizi sul mercato*”<sup>119</sup>.

**126.** Secondo le Parti, lo scambio di informazioni contestato non avrebbe avuto ad oggetto dati sensibili la cui condivisione potesse dare luogo ad un illecito antitrust.

A detta delle Parti, infatti, lo scambio di informazioni avrebbe riguardato dati medi delle RK - di carattere, peraltro, storico - e non dati di prezzo.

In particolare, la tipologia di dati forniti alle Casse in occasione dei WS ROI non poteva essere idonea a rilevare la strategia futura delle altre Casse in quanto relativa a informazioni storiche di carattere non strategico. Dai dati condivisi nei WS ROI non sarebbero state ricavabili le informazioni necessarie a conoscere i meccanismi di formazione dei prezzi, né le strategie future delle altre Casse<sup>120</sup>.

**127.** In merito all’attività svolta in seno al gruppo dei direttori commerciali - secondo le Parti - “*le informazioni scambiate atenevano prevalentemente alle metodologie di lavoro e venivano condivisi dati sulle condizioni economiche correnti e comunque reperibili sui fogli informativi pubblici delle singole banche*”<sup>121</sup> ovvero avrebbe “*ad oggetto discussioni e confronti sull’introduzione di nuove procedure o nuovi prodotti, ma anche sull’applicazione di nuove normative e sugli assetti organizzativi delle Casse*”<sup>122</sup>.

---

<sup>116</sup> Cfr. doc. 741.

<sup>117</sup> Cfr. docc. 831 e 832.

<sup>118</sup> Così verbale audizione Tures Aurina del 25 maggio 2015 (doc. 474).

<sup>119</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco, citato, si veda nello stesso senso verbale audizione Cassa Raiffeisen Oltradige, citato.

<sup>120</sup> Cfr. memoria della Federazione Raiffeisen, doc. 741.

<sup>121</sup> Verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina, citato.

<sup>122</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco, citato, si veda altresì il verbale di audizione Cassa Raiffeisen Oltradige, citato.

**128.** Due delle Casse audite hanno evidenziato che nel gruppo dei direttori commerciali “*fanno parte Casse che non operano in zone territoriali sovrapposte e ciò dovrebbe escludere qualsiasi intento anticompetitivo degli incontri*”<sup>123</sup>.

**129.** Per quanto concerne, infine, l’attività svolta dal gruppo dei consulenti immobiliari (WBB), è stato evidenziato che, negli incontri, sono scambiate le esperienze sulle modalità di lavoro dei consulenti immobiliari, nonché le condizioni praticate alla clientela, sia delle banche appartenenti al gruppo, sia di altre banche operanti nella provincia di Bolzano, le cui condizioni effettive possono tuttavia essere attinte anche dai contratti dei mutui iscritti nei pubblici registri<sup>124</sup>.

**130.** Le Parti hanno altresì eccepito che il **carattere riservato** di un dato, in quanto dato non disponibile al pubblico, non implica necessariamente che lo stesso abbia natura sensibile, tale da renderne illecita la condivisione con operatori concorrenti.

La Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, nel contestare lo scambio di informazioni, trascurerebbe la circostanza che, in linea generale, la condivisione di informazioni può determinare incrementi di efficienza per gli operatori economici con impatto positivo sul mercato. Inoltre, l’analisi degli Uffici sarebbe priva di alcuna dimostrazione circa un effettivo coordinamento tra le Parti e rigetterebbe apoditticamente la tesi di Parte secondo cui le scelte commerciali e strategiche delle RK sono state adottate in piena autonomia e a prescindere dalle informazioni scambiate con la Federazione e le altre Casse.

**131.** In ogni caso, le condotte contestate – anche ove dimostrate – non potrebbero essere qualificate quali **restrizioni per oggetto** della concorrenza e, pertanto, l’analisi svolta nella CRI sarebbe carente in quanto priva della valutazione degli effetti necessaria al fine di censurare le condotte delle Parti.

**132.** Per quanto concerne i **rapporti delle singole Casse con la Federazione Raiffeisen**, questi – a detta delle Parti – sono caratterizzati da un potere-dovere di vigilanza sulle Casse da parte della Federazione in qualità di associazione di rappresentanza delle Casse. Tale ruolo della Federazione si esplica attraverso le attività di: (i) revisione legale dei conti e certificazione del bilancio, (ii) vigilanza cooperativa sulla gestione operativa, (iii) offerta di servizi strumentali all’esercizio dell’attività bancaria.

**133.** In merito all’applicazione dei **tassi floor**, più Parti hanno evidenziato come non esisterebbe un unico valore di tale grandezza, ma i tassi *floor* applicati sarebbero stati molto diversificati, sia in quanto si tratta di una delle condizioni economiche del mutuo, che pertanto è oggetto di negoziazione individuale con i clienti, sia in ragione dell’evoluzione dei tassi di interesse del mercato. Pertanto, l’indicazione dell’applicazione di un tasso *floor* stabilito al 3% non risponderebbe alla realtà di mercato registrata nel periodo di riferimento 2010-2015<sup>125</sup>. In ogni caso, l’applicazione del tasso *floor* sarebbe stata “*una decisione autonoma, che non è stata oggetto di coordinamento né con le altre Casse Raiffeisen né con altre banche presenti sul territorio*”<sup>126</sup> e

---

<sup>123</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal, citato, in senso conforme verbale audizione Cassa Raiffeisen Nova Ponente - Aldino, citato.

<sup>124</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico, citato.

<sup>125</sup> Cfr. tra gli altri, verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina, citato, verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco, citato, verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal, citato, verbale audizione Cassa Raiffeisen Oltradige, citato, verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico, citato.

<sup>126</sup> Cfr. testualmente, verbale audizione Cassa Raiffeisen Valle Isarco, citato.

che avrebbe risposto *“a ragioni di mercato, in quanto i tassi di riferimento erano in forte calo mentre la raccolta aveva ancora remunerazioni elevate a causa della crisi di liquidità”*<sup>127</sup>. Molte Casse rendono inoltre disponibili anche mutui privi di tasso *floor*<sup>128</sup>.

**134.** Altro aspetto fortemente evidenziato dalle Parti nel corso del procedimento istruttorio, al fine di dimostrare la correttezza dei comportamenti tenuti, è relativo all'efficienza complessiva del sistema bancario Raiffeisen, attestata dalla circostanza che i tassi di interesse sui mutui nella provincia di Bolzano sarebbero i più bassi d'Italia, a testimonianza che vi sarebbe un'effettiva concorrenza nel mercato<sup>129</sup>.

**135.** Per quanto concerne i **Workshop ROI**, la partecipazione agli stessi sarebbe finalizzata alla *“verifica della rischiosità e della stabilità delle altre Casse Raiffeisen, al fine di valutare l'eventuale rischio di default di queste ultime. Nei workshop vengono scambiati dati aggregati e riferiti al passato, che non hanno mai influenzato le politiche commerciali della banca”* dal momento che *“le politiche commerciali della banca non sono mai cambiate ad esito dei Workshop ROI”*<sup>130</sup>. In ogni caso *“i dati presentati [in ambito workshop ROI, n.d.r.] possono essere utili per l'attività di pianificazione”*<sup>131</sup>. In quest'ottica le Parti hanno sostenuto l'indispensabilità dei Workshop ROI ai fini dello svolgimento dell'attività di revisione da parte della Federazione<sup>132</sup>.

**136.** Ancora, i dati condivisi in sede di Workshop ROI sarebbero *“utilizzati per verificare l'andamento del sistema Raiffeisen, anche in un'ottica di stabilità, e per migliorare l'efficienza interna, ampliare la propria visione ed effettuare attività di benchmarking nei confronti delle altre Casse Raiffeisen”*<sup>133</sup>. Secondo altra Parte *“i Workshop ROI erano invece finalizzati all'acquisizione e al confronto di esperienze con lo scopo di migliorare la propria organizzazione interna e di comprendere il mercato di riferimento. Le informazioni trattate provenivano in gran parte da fonti pubbliche e i dati contenuti nelle elaborazioni erano attuali o storici, non prospettici”*<sup>134</sup>.

**137.** Al riguardo, alcuni operatori hanno evidenziato che oggetto di discussione era il dato medio che *“...non può in alcun modo disvelare le politiche di marketing e commerciali [...] il dato medio aveva l'evidente funzione di verificare la stabilità delle casse e del sistema Raiffeisen nel suo insieme...”*<sup>135</sup>.

---

<sup>127</sup> Cfr. testualmente, verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico, citato, anche memoria Federazione Raiffeisen del 12 novembre 2015, doc. 741 all'indice del fascicolo.

<sup>128</sup> A mero titolo esemplificativo si rinvia al verbale della Cassa Rurale di Bolzano del 6 maggio 2015, citato.

<sup>129</sup> In tal senso si rinvia alle dichiarazioni riportate nei verbali di audizione della Federazione delle Cooperative Raiffeisen del 10 giugno 2015, citato, ma anche di Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015, citato, e di Cassa Raiffeisen Wipptal del 27 maggio 2015, citato, nonché di Cassa Raiffeisen Brunico, citato e di Cassa Rurale di Bolzano del 6 maggio 2015 (doc. 457).

<sup>130</sup> Così testualmente verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina, citato.

<sup>131</sup> Verbale audizione Cassa Raiffeisen Tures Aurina, citato.

<sup>132</sup> Cfr. doc. 741, citato.

<sup>133</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Wipptal, citato.

<sup>134</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Raiffeisen Brunico, citato, si veda altresì il doc. 510, risposta a richiesta informazioni della Federazione Raiffeisen.

<sup>135</sup> Cfr. doc. 505, nello stesso senso, cfr. doc. 506.

**138.** A questo riguardo la stessa Federazione Raiffeisen ha evidenziato come *“Il fatto, poi, che queste osservazioni inducano la Cassa ad apportare dei correttivi sulle proprie strategie di pricing può essere senz’altro vero (del resto non è pensabile che la partecipazione delle Casse ai Workshop sia una perdita di tempo fine a sé stessa) ma non è per nulla sinonimo dell’attuazione di un’intesa”*.

**139.** Si differenzia la posizione della Cassa Rurale di Bolzano la quale ha dichiarato di non avere *“interesse a confrontarsi con le altre Casse Raiffeisen in quanto esse operano in contesti periferici, del tutto differenti da quello della città di Bolzano [...]. La partecipazione ai Workshop ROI va pertanto considerata una “cortesia istituzionale” nei confronti della Federazione, in quanto l’interesse della banca per i dati delle altre Casse federate è puramente statistico”*<sup>136</sup>.

**140.** Le Parti, in sede di memorie depositate dopo il ricevimento della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, hanno contestato la ricostruzione degli Uffici di un’intesa **unica e complessa** in quanto essa contrasterebbe con la realtà fattuale descritta nello stesso documento, in cui il presunto coordinamento sarebbe avvenuto in tre diversi contesti collusivi (Workshop ROI, gruppo dei direttori commerciali e gruppo dei consulenti immobiliari) a ciascuno dei quali hanno partecipato soggetti distinti, in assenza di alcun legame teleologico tra i Workshop ROI e le riunioni dei responsabili commerciali e WBB<sup>137</sup>.

**141.** È stata altresì sottolineata da più Parti l’assenza di **consistenza** dell’intesa. Infatti, nella visione di parte, la presunta intesa sarebbe stata posta in essere da operatori che rappresentano meno di un terzo del mercato, lasciando ai consumatori una possibilità di scelta alternativa pari a oltre il 70% dello stesso<sup>138</sup>.

Peraltro, nella prospettiva di parte per cui l’illecito non costituirebbe un’intesa unica e complessa ma eventualmente sarebbe costituito da tre distinte intese (Workshop ROI, gruppo dei direttori commerciali, gruppo dei consulenti immobiliari) a ognuna delle quali partecipa un sottogruppo delle imprese Parti del procedimento, l’infrazione contestata rientrerebbe nell’ambito di applicazione della regola *de minimis*, di cui alla Comunicazione della Commissione 2014/C291/01<sup>139</sup>.

**142.** Le Parti hanno altresì contestato la **durata** dell’intesa come computata nel documento delle Risultanze Istruttorie. Da un lato è stato enfatizzato come il verbale del 2009 (doc. 308 all’indice del fascicolo) dimostrerebbe che prima di allora non esisteva alcuna discussione in tema di prezzi applicati; da altro lato è stato sostenuto che gli incontri censurati sarebbero sporadici e distanziati nel tempo tra loro, contrastando con una prospettiva di illecito continuato.

**143.** Ancora, la Federazione Raiffeisen, nell’evidenziare di aver sospeso l’attività legata ai WS ROI e lo svolgimento degli stessi, ha sostenuto che nei suoi confronti l’infrazione non sarebbe **imputabile** in quanto la Federazione non svolge attività bancaria e, pertanto, non avrebbe avuto alcun interesse nella - né ottenuto benefici dalla - attuazione della presunta infrazione.

**144.** Con riguardo ai **criteri di calcolo della sanzione**, pressoché tutte le Casse Raiffeisen hanno sostenuto che l’importo base da considerare sarebbe l’ammontare degli interessi, proventi e

<sup>136</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Rurale di Bolzano, citato.

<sup>137</sup> Cfr. doc. 741 ma anche doc. 740, memoria difensiva di Cassa Raiffeisen Lana.

<sup>138</sup> Cfr. doc. 741.

<sup>139</sup> Cfr., tra gli altri, doc. 742, memoria Cassa Raiffeisen Wipptal.

commissioni realizzati a fronte dei soli impieghi erogati alle famiglie consumatrici nell'anno 2013, in quanto sarebbero solo queste le vendite interessate dall'infrazione. Pertanto, a detta delle Parti, non dovrebbero essere conteggiati i proventi registrati nel 2013 relativi a finanziamenti erogati anteriormente a tale anno.

**145.** Si deve poi dare conto di argomentazioni puntuali avanzate da singole Casse e che attengono alle specificità delle stesse.

In questo contesto va riportata l'argomentazione di **RK Prato Tubre** che evidenzia la peculiarità della propria posizione geografica in sovrapposizione con il territorio della sola RK di Silandro. Peraltro RK Prato Tubre partecipa al gruppo 1 dei Workshop ROI a cui aderiscono casse diverse da Silandro con le quali, quindi non esistono ambiti di sovrapposizione territoriale e quindi mancherebbe un rapporto di concorrenza diretto. La Parte lamenta altresì che i comportamenti oggetto di valutazione nel procedimento sono stati contestati solo a due delle Casse partecipanti al gruppo 1 dei Workshop ROI, non essendo stato esteso il procedimento alle altre Casse che hanno posto in essere i medesimi comportamenti (RK Salorno, RK Terlano, RK Bassa Atesina, RK Val Badia, RK Val Gardena).

**146.** Medesimo ordine di considerazioni è stato avanzato dai rappresentanti di **RK Silandro** – partecipante al gruppo 3 dei Workshop ROI – i quali hanno evidenziato come nell'ambito del gruppo i comportamenti in presunta violazione della normativa antitrust sono stati contestati alla sola Silandro, in palese contrasto con la logica delle intese antitrust che presuppone la presenza di almeno due soggetti cui ascrivere il comportamento asseritamente illecito.

**147.** I rappresentanti di **RK Lana** hanno contestato l'assunto delle CRI per cui le RK non si farebbero concorrenza tra loro e non aprirebbero sportelli nei comuni in cui operano altre Casse, evidenziando l'apertura di nuove filiali in comuni limitrofi a quello di Lana e, segnatamente, nei comuni di Cermes, Postal, Gargazzone, Verano e Foiana. Inoltre, la Parte ha reso noto di aver aderito al sistema informatico RIS – che nell'impostazione delle CRI sarebbe stato lo strumento del coordinamento e dello scambio informativo – solo a far data dal 2010, pertanto nessun comportamento illecito potrebbe essere imputato alla società prima di tale data.

**148.** La **RK Merano** ha enfatizzato la propria non adesione al sistema informatico RIS della Federazione e l'utilizzo di un proprio centro elaborazione dati del tutto distinto da quello utilizzato dalla maggior parte delle RK. Tale circostanza dovrebbe essere idonea ad escludere il coinvolgimento di RK Merano nell'illecito contestato, in ragione del "ruolo pivotale" attribuito nelle CRI alla condivisione di dati e informazioni sensibili tramite il sistema informatico RIS gestito dalla Federazione.

#### **Cassa Centrale Raiffeisen**

**149.** Posizione parzialmente diversa da quella delle altre Casse Raiffeisen è quella rappresentata dalla Cassa Centrale Raiffeisen che ha evidenziato, preliminarmente, l'inapplicabilità della legge 287/90 al territorio dell'Alto Adige, in ragione della prevalenza delle norme internazionali e di rango costituzionale a tutela delle autonomie locali.

**150.** Nel merito del caso, la Cassa Centrale Raiffeisen ha evidenziato di essere una società per azioni partecipata al 98% dalle 47 Casse Raiffeisen<sup>140</sup>, la cui attività, da statuto, consiste nel fornire sostegno alle Casse socie attraverso la centralizzazione di alcune attività, quali la gestione

<sup>140</sup> Cfr. verbale audizione Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige dell'11 giugno 2015, doc. 500.

dei sistemi di pagamento, l'operatività con l'estero e la gestione della liquidità del sistema. In questo contesto, la Cassa si definisce come "*banca rete d'impresa*", le cui funzioni sarebbero assimilabili a quelle svolte in ambito dell'Unione Europea della BCE; pertanto, in ragione dell'attività svolta, Cassa Centrale non potrebbe essere considerata operatore concorrente delle altre Casse Raiffeisen.

**151.** Dall'esposizione creditizia verso le singole Casse discenderebbe la necessità di vigilare sulla loro stabilità e di disporre di informazioni puntuali al fine di assegnare alle stesse uno specifico *rating*; esclusivamente a tal fine la Cassa Centrale parteciperebbe alle riunioni dei Workshop ROI, in qualità di osservatore esterno dello stato di salute delle Casse Raiffeisen. I Workshop ROI, infatti, rappresentano per la Cassa Centrale un osservatorio sulle *performance*, sulla redditività, sulla rischiosità e sul peso dei vari comparti per le Casse che hanno esposizioni debitorie nei propri confronti, delle quali, attraverso tale strumento, monitora lo stato di "salute". Pertanto, la Cassa Centrale ha evidenziato di non avere interesse a disporre dei dati commerciali di dettaglio delle Casse.

**152.** Inoltre, Cassa Centrale ha sostenuto di operare in via assolutamente preminente (circa 98%) nei confronti della clientela *corporate*, tramite l'intermediazione delle singole Casse che non sono in grado di assumere impieghi di dimensioni molto elevate o in *pool* con altre Casse. Nei confronti della clientela privata la Cassa opera tramite un unico sportello a favore, prevalentemente, dei propri dipendenti o di quelli della Federazione Raiffeisen. In nessun contratto di mutuo immobiliare a privati sarebbe stato applicato un tasso *floor*, mentre per quanto riguarda i finanziamenti *corporate* esso sarebbe stato utilizzato in un numero molto esiguo di casi e in percentuale diversa da quella contestata alle altre Casse Raiffeisen.

**153.** Alla luce delle osservazioni svolte, Cassa Centrale ritiene di aver dimostrato di non aver dato effettiva attuazione all'intesa, dal momento che la banca opera in un mercato diverso da quello degli impieghi alle famiglie consumatrici e che non ha mai applicato il tasso *floor* nei contratti di mutuo erogati a favore di clientela non *corporate*.

**154.** Da ultimo la Cassa Centrale ha sollevato le medesime contestazioni delle Casse Raiffeisen in merito ai criteri utilizzati per il calcolo dell'eventuale sanzione, evidenziando che nel calcolo del valore delle vendite, inteso "*come il valore degli interessi attivi e proventi assimilati, delle commissioni attive e di altri proventi di gestione realizzati a fronte dei finanziamenti erogati alla clientela nel mercato rilevante nell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione, ovvero il 2013*", dovranno essere computati i proventi ed altri valori assimilati relativi finanziamenti alle famiglie consumatrici erogati nel solo 2013.

#### **Cassa di Risparmio di Bolzano e Banca Popolare dell'Alto Adige**

**155.** Le due banche hanno rappresentato la propria estraneità ai comportamenti contestati, evidenziando come l'introduzione del tasso *floor* sia avvenuta successivamente alle Casse Raiffeisen e sia stata frutto di una autonoma scelta imprenditoriale che ha tenuto conto dell'osservazione del mercato e delle pressioni ricevute dalla clientela, al fine di ottenere una riduzione dello *spread*.

**156.** Cassa di Risparmio di Bolzano, nel manifestare l'assenza di qualunque evidenza di comportamenti collusivi alla stessa imputabili, con riguardo alle condizioni commerciali praticate, ha sottolineato che: "*L'operatività fuori provincia ha evidenziato un diverso livello del costo del*

rischio significativamente maggiore rispetto a quello normalmente registrato nella provincia di Bolzano”<sup>141</sup>.

### ***L'intesa nella provincia di Trento***

#### **La Federazione Trentina**

**157.** In sede di audizione, tenutasi in data 20 aprile 2015, e di memorie depositate in data 31 luglio 2015, 17 novembre 2015 e 15 gennaio 2016, nonché nel corso delle audizioni finali dal 17 novembre 2015 e 27 gennaio 2016<sup>142</sup>, la Federazione Trentina della Cooperazione ha ampiamente sviluppato le proprie argomentazioni difensive.

**158.** In primo luogo, la Federazione Trentina ha eccepito alcuni **vizi procedurali** che avrebbero compresso l'esercizio dei propri diritti di difesa. In particolare, la circostanza che siano stati trattati in un unico procedimento sanzionatorio le due distinte fattispecie dell'intesa nella provincia di Bolzano e dell'intesa nella provincia di Trento avrebbe causato un "*fatale disorientamento della difesa*"<sup>143</sup>, giacché la partecipazione al procedimento di soggetti che nulla hanno a che vedere con la condotta contestata non avrebbe consentito il dispiegarsi libero e non condizionato del diritto di difesa. Inoltre, l'ipotesi di infrazione contestata alla Federazione Trentina sarebbe mutata nel corso del procedimento: nel provvedimento di estensione soggettiva ed oggettiva che ha interessato la Parte sarebbe stato contestato uno scambio di informazioni – e la fattispecie sarebbe stata così qualificata dalla Direzione anche nel corso dell'audizione infra-procedimentale del 20 aprile 2015 – mentre nella CRI verrebbe contestata un'intesa segreta di prezzo.

**159.** Nel merito, la Federazione Trentina ha sostenuto che il progetto "*Opzioni floor nei mutui a tasso variabile*" è nato a seguito di un'ispezione di Banca d'Italia presso una BCC durante la quale è emersa la particolare volatilità dei risultati economici registrati dalle Casse Rurali. Il comportamento della Federazione Trentina, consistente nella diffusione alle Casse federate di un tasso di riferimento, sarebbe stato **necessario ed indispensabile** per dare applicazione a un principio contabile reso cogente da una normativa comunitaria. Pertanto, spetterebbe all'Autorità dimostrare l'esistenza di altre modalità idonee a risolvere tale problema che non integrino una violazione delle norme a tutela della concorrenza.

**160.** Il tasso di interesse di mercato, inoltre, in quanto media semplice dei tassi praticati per mutui a tasso variabile privi di opzione *floor* erogati dalle Casse rurali non sarebbe idoneo a svolgere la funzione di **punto focale** ossia quella di facilitare il raggiungimento di un equilibrio collusivo. Infatti, trattandosi di un tasso medio, un'eventuale convergenza delle banche verso tale valore avrebbe l'effetto di accrescere i profitti di alcune di esse e di diminuire quelli di altre Casse. Inoltre, la Federazione Trentina non avrebbe mai fornito esplicite o implicite indicazioni di prezzo né dato in alcun modo suggerimenti alle Casse sulle condotte da adottare.

**161.** La circostanza che l'iniziativa sia stata condivisa con la filiale di Trento di Banca d'Italia attraverso l'inoltro di una nota tecnica-metodologica che illustrava le ragioni di carattere generale e la logica interpretativa del progetto in questione renderebbe priva di riscontro fattuale la configurazione di **intesa segreta** prospettata nella CRI.

---

<sup>141</sup> Cfr. verbale audizione CR Bolzano del 16 giugno 2015, doc. 502.

<sup>142</sup> Cfr. doc. 429, 549, 738, 770, 803 e 829.

<sup>143</sup> Cfr. doc. 738, pag. 5.

**162.** Rispetto all'imputabilità del presunto illecito, la Parte ha inoltre evidenziato che il proprio intervento sarebbe stato limitato alla fase di studio e analisi del progetto lasciando libere le Casse di implementare, tramite le proprie *software house*, la soluzione individuata. La circostanza che essa sia stata applicata limitatamente alle allora 35 casse rurali utenti di Phoenix renderebbe implausibile la ricostruzione ipotizzata nella CRI, in quanto, se l'attività della Federazione fosse stata volta alla realizzazione di un meccanismo collusivo, sarebbe stato individuato un meccanismo idoneo a coinvolgere tutte le Casse federate.

**163.** Con riguardo alla consapevolezza della Parte che il tasso di riferimento costituisca un'informazione **rilevante per le Casse sotto il profilo commerciale** – oltre che ai fini contabili – , la Federazione Trentina ha argomentato che la citazione riportata nella CRI<sup>144</sup> si riferirebbe in realtà alla circostanza che, in assenza di soluzione al problema contabile, le Casse avrebbero verosimilmente dovuto cessare la commercializzazione dei mutui con *floor*.

**164.** Da ultimo, la Parte ha evidenziato che, anche qualora il comportamento contestato fosse stato qualificato nella CRI come scambio di informazioni, esso non sarebbe idoneo a favorire un coordinamento collusivo e pertanto non sarebbe illecito sotto il profilo *antitrust*.

**165.** Sotto il profilo della **durata** della condotta, la Federazione Trentina ha sostenuto che la stessa abbia avuto carattere "istantaneo", giacché l'attività della Parte si sarebbe esaurita nella prestazione della consulenza alle Casse rurali.

**166.** Con riguardo ai **criteri di quantificazione della sanzione**, ad avviso della Parte il fatturato rilevante da prendere a riferimento sarebbe pari all'ammontare delle quote associative versate dalle Casse Rurali aventi come *provider* informatico Phoenix, riproporzionate in base al peso dei mutui alle famiglie a tasso variabile senza *floor* erogati dalle Casse clienti di Phoenix sul montante utilizzato dalla Federazione per il calcolo delle quote associative. In pratica, si tratterebbe di un valore pari al 5% delle quote associative versate dalle Casse rurali avente come *provider* informatico Phoenix.

## VI. VALUTAZIONI

### VI.1 Premessa

**167.** Il presente procedimento ha ad oggetto l'illiceità di due distinte intese che interessano il mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici rispettivamente nella provincia di Bolzano e nella provincia di Trento. Le vicende descritte nella parte in fatto del presente documento configurano – con le differenze che di seguito saranno illustrate – due intese restrittive della concorrenza volte a coordinare le strategie commerciali delle Parti. Tali intese costituiscono restrizioni per oggetto ai sensi della consolidata giurisprudenza nazionale<sup>145</sup> e comunitaria e pertanto non risulta necessario accertarne gli effetti sul mercato. I comportamenti contestati risultano in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90, dal momento che l'analisi dei mercati rilevanti non ha evidenziato la presenza di significativi flussi commerciali che vadano oltre la dimensione locale né che interessino aree limitrofe appartenenti ad altri Stati membri.

---

<sup>144</sup> Contenuta nel doc. 372 all'indice del fascicolo.

<sup>145</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 3032 del 13 giugno 2014, caso Gare ASL Campania; Consiglio di Stato, sentenza n. 2837 del 3 giugno 2014, caso Logistica Internazionale.

**168.** Nella consapevolezza delle caratteristiche del credito cooperativo – e quindi del sistema Raiffeisen e del sistema delle Casse Rurali trentine –, il presente procedimento non intende mettere in discussione tali sistemi o le loro caratteristiche ma si limita a rilevare gli illeciti concorrenziali posti in essere dalle Parti che, oltre alle norme sulla sana e prudente gestione e sulla stabilità, sono tenute anche al rispetto della normativa antitrust, la cui applicazione non si pone in alcun modo in contrasto con le altre normative vigenti – tanto che molte delle banche aderenti ai sistemi esaminati non hanno partecipato agli illeciti accertati.

## ***VI.2 L'intesa realizzata nella provincia di Bolzano***

### **a) La qualificazione della fattispecie**

**169.** Come evidenziato in premessa, l'istruttoria è stata avviata al fine di verificare la sussistenza di un'intesa tra numerosi istituti bancari operanti nella provincia di Bolzano, volta a limitare il confronto concorrenziale attraverso il coordinamento in merito ai tassi di interesse e altre condizioni applicate alla clientela, anche per il tramite di uno scambio di informazioni sensibili aventi ad oggetto anche dati previsionali e futuri.

**170.** Dalle risultanze istruttorie è emerso che le società Cassa Raiffeisen di Brunico, Cassa Raiffeisen Valle Isarco, Cassa Rurale di Bolzano, Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino, Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Prato-Tubre, Cassa Raiffeisen Silandro, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Wipptal e la Federazione Raiffeisen hanno posto in essere un'intesa segreta, unica e complessa - in violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90 - volta a coordinare le rispettive politiche commerciali sul mercato tramite scambi di informazioni sensibili relative anche a dati futuri, realizzati, a seconda delle singole società, nell'ambito i) dei Workshop ROI, ii) del gruppo dei direttori commerciali, iii) del gruppo dei consulenti immobiliari (WBB).

**171.** Sin da subito si rappresenta come non possa essere condivisa la censura evidenziata da più Parti in merito all'insussistenza di un'intesa unica e complessa, ritenendo che i comportamenti tenuti dalle Parti nei tre diversi ambiti, ove ne fosse dimostrata l'illiceità, sarebbero riconducibili a intese distinte<sup>146</sup>.

Al riguardo si osserva che l'analisi della documentazione acquisita agli atti del procedimento non conferma la valutazione di Parte che, peraltro, appare sviluppata strategicamente al solo fine di contestare la consistenza dell'intesa posta in essere.

**172.** Rileva, infatti, considerare che il coordinamento tra i soggetti coinvolti è stato posto in essere al fine di condividere scelte strategiche e commerciali relative ai tassi e alle condizioni da applicare sul mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici. In questo contesto unitario, il coordinamento si è svolto su più livelli al fine di coinvolgere direttamente, all'interno di ogni impresa partecipante all'intesa, le persone che svolgevano ruoli e funzioni specifiche, più utili al raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Per questa ragione, l'intesa in esame si è articolata in un livello più generale di condivisione di dati e informazioni in occasione dei Workshop ROI e in livelli di maggior dettaglio in occasione delle riunioni dei direttori commerciali e dei consulenti immobiliari. Nonostante non tutte le Parti del procedimento abbiano partecipato a tutti i diversi

---

<sup>146</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

ambiti di attuazione dell'intesa (sebbene tutte abbiano aderito ai Workshop ROI), la finalità ultima di tutti i gruppi di coordinamento appare essere stata la medesima – come detto riconducibile alla condivisione delle scelte strategiche e commerciali in materia di tassi e condizioni applicate sul mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici – e pertanto idonea a far rientrare tutti i comportamenti censurati all'interno di un unico disegno strategico che si caratterizza, ai sensi della giurisprudenza consolidata<sup>147</sup>, quale intesa unica e complessa, indipendentemente dalla partecipazione a geometria variabile ad alcuni degli ambiti concertativi.

#### **b) Le caratteristiche delle Casse Raiffeisen**

**173.** Visto il ricorrere nei documenti agli atti del fascicolo dell'espressione “sistema Raiffeisen” o “gruppo Raiffeisen”, nonché l'esplicito rinvio al concetto di “*unica entità economica*”<sup>148</sup>, sembra necessario chiarire che le banche aderenti al sistema cooperativo Raiffeisen non costituiscono un gruppo né da un punto di vista giuridico di struttura societaria, né da un punto di vista di diritto antitrust<sup>149</sup>.

**174.** Al riguardo va considerato come le Casse Raiffeisen siano soggetti giuridici distinti e indipendenti i quali operano *uti singuli* sebbene utilizzino il medesimo marchio (Raiffeisen), circostanza che non implica in alcun modo un vincolo ad armonizzare le politiche strategiche e commerciali attuate.

Con riguardo all'assetto societario, rileva notare che la nozione di “gruppo bancario” è espressamente disciplinata dal Testo Unico Bancario agli artt. 60-64, in cui, tra l'altro, è previsto che i gruppi bancari siano iscritti in un apposito Albo tenuto dalla Banca d'Italia. In assenza di iscrizione a tale albo (che può essere effettuata anche d'ufficio dalla Banca d'Italia), si deve ritenere che, da un punto di vista formale, non esista un “gruppo bancario Raiffeisen”.

**175.** Né si può parlare di gruppo da un punto di vista sostanziale, in quanto alle Casse Raiffeisen non si adatta il concetto di unica entità economica, normalmente utilizzato per individuare la nozione antitrust di gruppo, alla base della quale deve esservi un'unità di indirizzo strategico commerciale, normalmente determinata da un controllo unitario, ravvisato nella possibilità di esercitare un'influenza determinante sull'indirizzo dell'attività di un'impresa<sup>150</sup>. Peraltro, si evidenzia come sono le stesse Casse Raiffeisen che, nelle memorie finali agli atti del procedimento, dichiarano l'esistenza di una vivace concorrenza tra loro, in particolare in alcuni ambiti territoriali<sup>151</sup>.

**176.** L'autonomia di tali soggetti dal punto di vista antitrust è stata peraltro già acclarata in passato da Banca d'Italia, nel procedimento in materia di concorrenza conclusosi con il provvedimento n. 25 dell'8 marzo 1999. In tale procedimento è stata accertata una intesa restrittiva della concorrenza consistente in una circolare emanata dalla Federazione Raiffeisen che invitava le proprie associate

---

<sup>147</sup> Si rinvia, *inter alia*, a CdS sentenza n. 1192/2012, nel caso I/298 – Mercato dello zolfo grezzo, nella quale è stata riconosciuta la sussistenza di un'intesa unica e complessa in presenza di condotte delle imprese inquadrabili, nel contesto complessivo della concertazione, quali “*tasselli di un mosaico i cui elementi non sono significativi di per sé ma come parte di un disegno unitario, qualificabile quale intesa restrittiva della concorrenza*”.

<sup>148</sup> Cfr. doc. n. 741 all'indice del fascicolo.

<sup>149</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>150</sup> Per tutti, cfr. Consiglio di Stato, sentenza 29 dicembre 2010, n. 9554.

<sup>151</sup> Cfr. per tutti, memoria finale RK Lana, doc. n. 740 all'indice del fascicolo, ma anche nello stesso senso doc. 741, memoria della Federazione Raiffeisen.

a sottoscrivere un codice di comportamento finalizzato a coordinarne l'espansione territoriale. Banca d'Italia, conformemente al parere espresso dall'Autorità, ha ritenuto che detta circolare, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, costituisca «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)»<sup>152</sup>, in quanto deliberazione di associazione di imprese volta a coordinare il comportamento di operatori tra loro concorrenti.

**177.** Occorre contestare l'applicabilità al caso di specie del precedente comunitario nel caso «Lombard Club» relativo alle RK Austriache<sup>153</sup>, richiamato dalle Parti in sede di memorie finali, in quanto in tale caso sono state accertate «*coordination functions*»<sup>154</sup> in capo ad uno dei soggetti del sistema (RZB). Al contrario, nel caso che ci occupa, tali funzioni di coordinamento non sono ravvisabili presso alcuno dei soggetti che partecipano al sistema Raiffeisen in Alto Adige, in quanto la Federazione ha esclusivamente compiti di rappresentanza e revisione, oltre che di vigilanza, che escludono l'esercizio di attività di indirizzo commerciale/industriale.

**178.** A sostegno della tesi dell'unica entità economica, la Federazione Raiffeisen cita la disciplina sugli *interlocking directorates*<sup>155</sup> ad essa applicabile, facendo tuttavia riferimento non alla fattispecie di gruppo ma a quella delle *joint ventures* e iniziative similari, in ragione dell'attività di «supporto al settore». Pertanto, nel sottolineare l'assenza di divieto di *interlocking* tra la Federazione e le singole Casse federate, emerge, *a contrario*, la persistenza del divieto di *interlocking* tra le Casse tra loro, unico elemento che avrebbe potuto essere utilizzato a supporto della tesi dell'unicità dell'entità economica in esame.

**179.** Infine, la circostanza che il legislatore sia recentemente intervenuto imponendo modifiche strutturali all'assetto organizzativo e statutario delle BCC – modifiche che in ogni caso avranno effetto esclusivamente *pro futuro* – rafforza ulteriormente la dimostrazione dell'attuale assenza di una direzione strategica unitaria tra le BCC (Casse Raiffeisen incluse) che sarebbe necessaria per configurare rapporti infragruppo suscettibili di inficiare la ricostruzione di un'intesa anticoncorrenziale.

**180.** Nel corso del presente procedimento, le Parti hanno sostenuto con insistenza come, in ragione delle caratteristiche del credito cooperativo e, in particolare, del sistema Raiffeisen, incentrato sui principi del mutualismo e localismo, esse sono vincolate ad operare in un preciso ambito di competenza territoriale che impedisce loro di porsi reciprocamente in relazione di concorrenza. Data questa situazione per cui le singole Casse Raiffeisen non sarebbero concorrenti tra loro, lo

---

<sup>152</sup> Nel provvedimento citato, Banca d'Italia ha censurato il comportamento della Federazione che aveva emanato nel 1996 una circolare, con la quale invitava le proprie associate a sottoscrivere un codice di comportamento che limitava la possibilità della singola cassa Raiffeisen di aprire nuovi sportelli - salvo assenso della cassa confinante interessata - nei comuni limitrofi a quelli già dotati di proprie dipendenze e in cui fossero già insediati sportelli di altre casse Raiffeisen. L'intesa in esame, limitando la libertà d'insediamento territoriale delle imprese, ricadeva nella previsione dell'art. 2, comma 2, lettera c), della legge n. 287/90 che vieta gli accordi volti a ripartire i mercati. Essa infatti, precludendo alle casse associate alla Federazione la possibilità di aprire sportelli nei territori comunali limitrofi al proprio, impedisce la presenza su di un medesimo territorio di due o più casse Raiffeisen e quindi la concorrenza fra le stesse all'interno del singolo comune. In tal modo, era limitata la libertà di scelta dei consumatori all'interno del territorio comunale costringendo gli stessi a sopportare il costo della rinuncia al servizio di prossimità ove essi volessero scegliere una cassa diversa da quella localizzata nel proprio comune.

<sup>153</sup> Si tratta di una decisione della Commissione dell'11.6.2002, COMP 36.751/D1.

<sup>154</sup> Cfr. para. 8 nota 16 della decisione citata.

<sup>155</sup> Di cui all'art. 36 del d.l. n. 201/2011.

scambio di informazioni contestato, anche ove relativo a dati sensibili, riservati ed attuali, per sua natura non potrebbe avere valenza anticompetitiva<sup>156</sup>.

**181.** Con riguardo all'attenuato grado di concorrenza tra le Casse, asseritamente dovuto ai vincoli all'operatività imposti dall'ordinamento bancario, si rileva in primo luogo che già allo stato attuale le zone di competenza territoriale delle Casse Raiffeisen Parti del procedimento presentano sovrapposizioni in numerose aree. In esse, pertanto, dovrebbe esercitarsi il confronto concorrenziale di più Casse, le quali, al contrario, limitano volontariamente la propria operatività per evitare l'instaurarsi di un confronto competitivo<sup>157</sup>. Peraltro, per stessa ammissione della Federazione Raiffeisen, in alcune aree di sovrapposizione si registra effettivamente l'operatività di più Casse, dimostrando come ciò sia concretamente possibile<sup>158</sup>.

**182.** Contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti<sup>159</sup>, non può ritenersi che le dinamiche concorrenziali nel mercato degli impieghi alle famiglie siano limitate alle sole zone di sovrapposizione dell'operatività di ciascuna Cassa, né al 5% dell'attività consentita fuori dall'area di competenza. Infatti, per soddisfare le proprie esigenze di finanziamento, le famiglie possono rivolgersi anche a banche localizzate al di fuori della zona di operatività di ciascuna Cassa. Tale sostituibilità dal lato della domanda – elemento che per consolidata giurisprudenza costituisce il pilastro fondamentale della definizione del mercato rilevante in ambito antitrust – consente alla clientela di effettuare un confronto fra le offerte praticate in diversi (micro)ambiti territoriali, esercitando una pressione sulle Casse laddove risultasse che nelle diverse zone di competenza le condizioni praticate sono più favorevoli. Anche per questa ragione, oltre che per le obiettive sovrapposizioni territoriali, l'intesa posta in essere si estende indubbiamente ad un territorio più ampio delle singole zone di competenza di ciascuna RK, assumendo dimensione geografica provinciale. Del resto, che, all'interno dei Workshop ROI, le Casse avessero interesse a trovare una convergenza sulle politiche di prezzo anche in assenza di sovrapposizioni nelle zone di competenza è dimostrato anche dal doc. 308.24, nel quale si legge: *“Ieri abbiamo iniziato la serie di workshop ROI. [...] Quest'anno lasceremo più ampio spazio di discussione alla politica dei prezzi. Ieri, i Direttori hanno discusso in modo molto dettagliato circa la politica dei prezzi nei mesi a venire. Sono emersi approcci molto diversi nelle singole Casse; [...] Conclusione della discussione: - Dovremmo condurre una discussione a livello Sistema Raiffeisen, laddove adesso per la prima volta viene fissata una strategia quadro del Sistema Raiffeisen di politica di prezzo per i prossimi mesi”*.

**183.** In ogni caso, le Casse Raiffeisen che attualmente non presentano sovrapposizioni tra le rispettive zone di competenza territoriale risultano comunque concorrenti potenziali, potendo le stesse estendere la propria area di operatività a ulteriori comuni in contiguità territoriale. Per specifica previsione normativa, infatti, esse possono ampliare – senza limitazioni - la propria zona di competenza tramite l'apertura di nuove succursali in comuni limitrofi. Si tratta, a differenza di quanto sostenuto dalle Parti<sup>160</sup>, di una facoltà che non è soggetta ad autorizzazione da parte di

<sup>156</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, par. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e seguenti.

<sup>157</sup> Cfr., tra gli altri, i verbali di audizione di Oltradige, Brunico e Wipptal, citati.

<sup>158</sup> Cfr. doc. 539.

<sup>159</sup> Cfr. para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>160</sup> Cfr. doc. 829.

Banca d'Italia, la quale riconosce invece espressamente che *“le scelte in tema di articolazione territoriale rappresentano un aspetto rilevante dell'attività dell'imprenditore bancario. Tali scelte vanno effettuate perseguendo le strategie di posizionamento sul mercato che l'impresa si è prefissata, congiuntamente con gli obiettivi di redditività e di efficienza e nel rispetto delle condizioni di equilibrio finanziario”*<sup>161</sup>.

**184.** Si noti che non si tratta di una mera ipotesi teorica: la Cassa Rurale Renon, sfruttando gli spazi competitivi esistenti e nel pieno rispetto della normativa bancaria – e in particolare del principio del localismo – ha aperto una filiale nel comune di Bolzano (comune limitrofo a quello in cui la Cassa ha la sede principale), ampliando così la propria zona di competenza territoriale.

**185.** Al riguardo si precisa come non appaiano dirimenti in questa sede le argomentazioni svolte dalle Parti in merito alle censure sollevate dalla Banca d'Italia nei confronti della Cassa Rurale di Renon<sup>162</sup>, tali da non renderne perseguibile l'esempio di sviluppo commerciale e strategico. Si osserva, infatti, che gli aspetti di attenzione individuati dalla Banca d'Italia attengono a profili specifici relativi alla concentrazione di depositi e prestiti e all'assetto organizzativo interno. [OMISSIS]. Per quel che rileva in questa sede, in nessuna parte del documento la Banca d'Italia contesta alla Cassa Rurale l'apertura di un nuovo sportello bancario nel comune di Bolzano, limitrofo all'area di competenza di Renon.

**186.** Il comportamento di espansione territoriale in un comune limitrofo, posto in essere dalla Cassa Rurale di Renon, è tuttavia percepito come atipico dalle altre RK Parti del procedimento (*“una condotta atipica rispetto a quella della generalità delle Casse Raiffeisen, che operano esclusivamente sul proprio territorio evitando di aprire filiali dove già è presente un'altra Cassa Raiffeisen”*<sup>163</sup>) - in ragione del contesto collusivo in cui esse sono abituate ad operare, al riparo da reciproche spinte concorrenziali - e peraltro osteggiato dalla stessa Federazione Raiffeisen<sup>164</sup>. Come ribadito in audizione da quest'ultima, infatti, *“sebbene in linea teorica una Cassa Raiffeisen potrebbe via via ampliare la propria zona di competenza territoriale aprendo nuove filiali in comuni limitrofi, ciò nella pratica non avviene e ogni Cassa rimane legata al territorio già servito”*<sup>165</sup>. Contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, infatti, il principio del localismo presente nell'ordinamento bancario risulta volto a preservare il legame tra credito cooperativo e territorio ma certamente non a cristallizzare l'area di operatività delle singole BCC.

**187.** Infine, come riconosciuto dalle stesse Parti, sussiste sempre un ambito di attività, seppure limitato al 5% delle operazioni di rischio, che può essere esercitato al di fuori delle aree territoriali

---

<sup>161</sup> Cfr. Titolo III, Cap. 2, Sez. I, para. 1 della Circ. n. 229 del 21 aprile 1999 della Banca d'Italia (Istruzioni di Vigilanza per le banche). Le banche possono, infatti, liberamente dar corso alle iniziative di espansione territoriale, che devono essere preventivamente comunicate alla Banca d'Italia, fermo il potere di quest'ultima di avviare d'ufficio - ove nel corso del processo di analisi delle situazioni aziendali rilevi profili di problematicità su aspetti attinenti all'adeguatezza delle strutture organizzative o della situazione finanziaria, economica e patrimoniale della banca – un procedimento diretto a vietare l'apertura di una o più succursali (Cfr. art. 15 del Testo Unico Bancario nonché Titolo III, Cap. 2, Sez. I-II delle Istruzioni di Vigilanza per le banche).

<sup>162</sup> Cfr. doc. 741, citato.

<sup>163</sup> Cfr. verbale audizione RK Bolzano, citato.

<sup>164</sup> Cfr. verbale audizione RK Renon, citato. Si noti che proprio il codice di condotta sull'espansione territoriale emanato dalla stessa Federazione Raiffeisen, teso ad evitare l'apertura di sportelli in comuni ove già erano presenti altre RK, era stato oggetto di censura da parte del provvedimento citato di Banca d'Italia.

<sup>165</sup> Cfr. verbale Federazione Raiffeisen, citato.

di competenza di ogni singolo istituto di credito cooperativo. Pertanto, per le Casse Raiffeisen, a parte i significativi ambiti di sovrapposizione nelle rispettive zone di competenza territoriale e la possibilità di espandere la propria area di operatività, sussiste anche la possibilità di operare fuori zona per una parte limitata delle attività e, dunque, di porsi in concorrenza con tutte le altre Casse Raiffeisen, indipendentemente dalla circostanza di essere attive in territori limitrofi.

**188.** Pertanto, si deve concludere che il coordinamento delle politiche commerciali avvenuto attraverso gli scambi di informazioni sensibili tra le Casse Raiffeisen è stato idoneo a restringere il gioco competitivo, in quanto intercorso tra soggetti in concorrenza effettiva o potenziale tra loro, che operano sul medesimo mercato del prodotto e geografico.

**189.** In questo contesto, risulta priva di pregio l'osservazione delle Parti in merito all'assenza di una finalità lucrativa nell'operatività delle Casse Raiffeisen, in quanto il mancato innescarsi di dinamiche competitive si traduce non solo in profitti più elevati - rispetto ai quali l'assenza del fine di lucro osta unicamente alla distribuzione dei dividendi tra i soci ma non alla realizzazione degli stessi, spesso utilizzati a favore delle comunità locali - ma anche nel livello dei costi, che rimane artificiosamente elevato, riflettendosi sulle più onerose condizioni applicate a valle alla clientela<sup>166</sup>.

### **c) I comportamenti contestati**

**190.** Nel merito, dalla documentazione agli atti si evince che le Casse Raiffeisen Parti del procedimento, ad eccezione di RK Renon, hanno coordinato le proprie politiche commerciali attraverso un intenso scambio di informazioni sensibili, realizzato per il tramite della Federazione in occasione dei Workshop ROI o direttamente, nell'ambito delle riunioni dei gruppi dei direttori commerciali e dei consulenti immobiliari (WBB), anche prescindendo dalle evidenze circa contatti diretti tra le singole Casse.

**191.** Come risulta dagli atti al fascicolo<sup>167</sup>, il comportamento posto in essere dalle Parti, concernendo il livello dei tassi e delle altre condizioni di prezzo applicate o da applicarsi, ha riguardato le principali variabili strategiche con cui le imprese potevano farsi concorrenza e si è realizzato con frequenza sistematica e per un periodo di lunga durata.

**192.** Lo scambio di informazioni, che ha determinato il coordinamento delle politiche commerciali – contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti nel corso del procedimento<sup>168</sup> – non si è limitato a riguardare dati storici o pubblicamente accessibili, costituendo un mero esercizio di *benchmarking*, ma ha avuto ad oggetto informazioni non disponibili pubblicamente<sup>169</sup> (in quanto rese disponibili tramite il sistema informatico RIS, che ha accesso a tutti i dati riservati delle singole Casse, ovvero direttamente dai rappresentanti delle Casse) e, soprattutto, ha riguardato condizioni attuali di

---

<sup>166</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>167</sup> Cfr. doc. 307, 510, 304.

<sup>168</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e seguenti.

<sup>169</sup> È interessante osservare come il Codice di Condotta adottato dalla Federazione Raiffeisen (allegato a doc. n. 743) precisi che “*Non sono considerate Informazioni Sensibili, e non rientrano quindi nel divieto di cui al precedente articolo [divieto di condividere le informazioni sensibili], le informazioni già di totale e comprovato dominio pubblico [...] vale a dire le informazioni che devono essere pubblicate in applicazione di specifiche disposizioni di legge e/o regolamentari e che risultano pertanto agevolmente accessibili al pubblico [...].*”

prezzo e strategie commerciali future<sup>170</sup>. Pertanto, appare priva di pregio la contestazione avanzata in sede di memorie finali<sup>171</sup> per cui il carattere riservato di un dato (in quanto non disponibile al “pubblico”) non ne comporterebbe automaticamente la natura di dato sensibile, in quanto nel caso in esame emerge che alla non conoscibilità pubblica del dato si associa la natura sensibile dello stesso, trattandosi di dati relativi a prezzi applicati o di prossima applicazione, come già evidenziato nella parte in fatto del presente documento.

**193.** Con riguardo al carattere confidenziale e sensibile delle informazioni scambiate e alla conseguente consapevolezza dell’illecito, rilevano, in particolare, la mail interna alla Federazione Raiffeisen<sup>172</sup> [OMISSIS] e la mail interna al gruppo dei consulenti immobiliari<sup>173</sup> (“*Si noti che il verbale riporta alcune informazioni sensibili, si prega di garantirne l’uso esclusivamente interno, troppo spesso accade che alcune delle nostre affermazioni o informazioni cadano nelle orecchie sbagliate e questo può causare problemi*”).

**194.** La consapevolezza dei partecipanti dell’illiceità dell’attività svolta e che lo scambio di informazioni era prodromico ad un’attività illecita di coordinamento delle condizioni economiche praticate emerge in maniera evidente anche dalle cautele adottate per evitare di lasciarne traccia tramite lo scambio di documenti elettronici. Rileva sul punto la mail interna al gruppo dei Direttori Commerciali, nel cui ambito erano espressamente coordinate le condizioni commerciali da applicare: [OMISSIS]<sup>174</sup>.

**195.** È importante evidenziare che le informazioni disponibili sul sistema RIS sono rielaborate dalla Federazione e restituite alle singole banche, oltre che in modalità aggregata (media della classe dimensionale e media Raiffeisen), anche in modalità disaggregata, senza utilizzare alcuna accortezza per rendere anonimi i dati della singola Cassa, cosicché le banche aderenti possono venire a conoscenza di dati sensibili delle altre banche appartenenti al proprio raggruppamento. Coerentemente, obiettivo dichiarato del progetto è, infatti, [OMISSIS]<sup>175</sup>. Parimenti disaggregate e particolareggiate sono le informazioni scambiate negli altri due gruppi (direttori commerciali e consulenti immobiliari), al fine di coordinare le rispettive politiche di prezzo, anche tramite strumenti all’uopo predisposti ([OMISSIS]<sup>176</sup>).

**196.** Pertanto, appare priva di fondamento fattuale l’obiezione delle Parti per cui oggetto di confronto sarebbe il dato medio dei tassi applicati, valore di per sé inidoneo a disvelare le politiche

---

<sup>170</sup> Cfr. docc. 308.24 (“*Ieri i Direttori [...] hanno discusso in modo molto dettagliato circa la politica dei prezzi nei mesi a venire*”), 307 e 508, all. 2.

<sup>171</sup> Cfr. doc. 741, citato, riportata nelle argomentazioni delle Parti al para. **Errore. L’origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>172</sup> Doc. 308.19. A riprova della riservatezza dei dati scambiati in sede di Workshop ROI, rileva quanto scritto in una mail interna della Federazione Raiffeisen dalla Responsabile della Formazione al Responsabile Reparto Consulenza Aziendale, con riguardo al rappresentante di una Cassa che, avendo partecipato al workshop ROI, chiedeva il riconoscimento di crediti formativi: “*I workshop ROI infatti non dovrebbero apparire ufficialmente*” (doc. 308.22).

<sup>173</sup> Doc. 273.

<sup>174</sup> Doc. 293.

<sup>175</sup> Doc. 308.19.

<sup>176</sup> Doc. 293.

commerciali delle singole Casse e finalizzato unicamente a verificare la stabilità delle Casse e del sistema Raiffeisen nel suo insieme<sup>177</sup>.

**197.** Come precisato nella prima parte del documento, infatti, le informazioni condivise hanno riguardato dati di prezzo (il tasso di interesse altro non è che il prezzo di un finanziamento) disaggregati per singola Cassa, dettagliati, con storicità e cadenza mensile (nell'ambito dei Workshop ROI)<sup>178</sup> ovvero attuali e prospettici (nell'ambito del gruppo direttori commerciali e del WBB)<sup>179</sup>, scambiati in modo strutturato per un lungo periodo di tempo. È importante evidenziare che il tasso dei mesi precedenti, trattandosi di contratti di lunga durata, costituisce in larga misura il tasso futuro che sarà applicato dalle singole RK.

**198.** Parimenti priva di pregio è l'argomentazione di Parte per cui la riscontrata omogeneità dei comportamenti tenuti sarebbe ascrivibile alla endemica trasparenza del mercato<sup>180</sup>.

Si evidenzia, in proposito, che l'asserita trasparenza del mercato, dovuta agli obblighi informativi verso la clientela, consente esclusivamente la conoscibilità delle condizioni massime applicabili e non consente la conoscibilità del tasso medio effettivamente applicato, come avvenuto nel caso di specie.

**199.** I comportamenti esaminati sono stati posti in essere in un più generale contesto di alterazione delle dinamiche concorrenziali, che era stato già oggetto di censura da parte della Banca d'Italia nel citato provvedimento del 1999, nel quale era stata stigmatizzata la volontà - all'interno del sistema Raiffeisen - di garantire il mantenimento stabile del posizionamento delle Casse nell'ambito del sistema bancario locale, limitando la mobilità della clientela e di fatto cristallizzando gli equilibri in essere tra le stesse<sup>181</sup>.

**200.** Le Parti, infatti - lungi dallo scambiarsi informazioni per confrontare le rispettive esperienze in un'ottica di miglioramento dell'organizzazione interna o per verificare l'andamento del sistema in termini di stabilità<sup>182</sup> -, hanno sistematicamente condiviso informazioni anche prospettive che consentivano loro di ridurre significativamente l'incertezza circa i rispettivi comportamenti, che invece dovrebbe caratterizzare i normali rapporti di concorrenza fra operatori del mercato, ponendole al riparo da reciproche spinte concorrenziali. Al riguardo risulta evidente, dagli ordini del giorno e dai verbali degli incontri acquisiti agli atti del fascicolo<sup>183</sup>, che le riunioni svolte avevano oggetto anticoncorrenziale, dal momento che erano volte a scambiare informazioni sensibili idonee a influenzare le scelte strategiche di ciascuna impresa, alterandone l'autonomia decisionale, fino ad arrivare, nell'ambito del gruppo dei direttori commerciali, ad un coordinamento esplicito sui tassi da applicare, in tal modo integrando una fattispecie di intesa orizzontale di prezzo restrittiva per oggetto, in conformità alla più recente giurisprudenza comunitaria, come di seguito meglio declinato.

---

<sup>177</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>178</sup> Cfr. docc. 308.19, 510, 76.45, 76.102 e 76.166.

<sup>179</sup> Cfr. docc. 293, 496, 125, 294, 91, 508 e 533.

<sup>180</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>181</sup> Cfr. provvedimento Banca d'Italia dell'8 marzo 1999, n.25, citato.

<sup>182</sup> Argomentazione sostenuta dalle Parti in sede difensiva, riassunta anche al para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**; cfr. verbale audizione RK Valle Isarco, citato, verbale audizione RK Brunico, citato.

<sup>183</sup> Cfr. docc. 307, 312, 304, 412, 308.24, 293, 290, 291, 282, 288, 125, 91, 508 e 533.

**201.** Non appare meritevole di accoglimento la tesi da ultimo avanzata dalle Parti e, in particolare dalla Federazione delle Casse Raiffeisen<sup>184</sup>, per cui lo svolgimento dei Workshop ROI sarebbe stato indispensabile per la funzionalità del sistema Raiffeisen nel suo complesso. In proposito si evidenzia che non tutte le RK aderiscono ai Workshop ROI - la cui partecipazione è opzionale e a pagamento - e già questa sola circostanza è idonea a confutare la tesi di Parte per cui i Workshop sarebbero lo strumento attraverso il quale la Federazione assolverebbe agli obblighi di vigilanza ad essa imposti per legge. Le informazioni necessarie alla Federazione per lo svolgimento dell'attività di vigilanza ben possono essere acquisite attraverso gli strumenti classici della vigilanza bancaria - vale a dire ispezioni, richieste di informazioni - come avviene per le Casse che non aderiscono ai Workshop ROI, senza che esse siano condivise tra tutte le Casse. Peraltro, le informazioni scambiate in tale contesto non appaiono strettamente necessarie ai fini dello svolgimento dei compiti di vigilanza, come dimostra la circostanza per cui, a seguito dell'avvio della presente istruttoria, i Workshop ROI sono stati sospesi senza che ciò abbia comportato l'interruzione dell'attività di vigilanza da parte della Federazione.

**202.** In merito a tali comportamenti, si ricorda che la giurisprudenza comunitaria relativa alle intese, confermata peraltro a livello nazionale, specifica che i criteri del coordinamento e della collaborazione debbono essere intesi alla luce della concezione inerente alle norme in materia di concorrenza del TFUE, secondo la quale ogni operatore economico deve autonomamente determinare la condotta che egli intende seguire sul mercato comune<sup>185</sup>.

**203.** Per quanto concerne la circostanza, rilevata dalle Parti nel corso dell'istruttoria<sup>186</sup>, per cui il valore del tasso *floor* non è stato omogeneo per tutte le Casse ed è stato applicato con tempistiche e modalità parzialmente diverse, essa non è ostativa alla ricostruzione di un ampio coordinamento che ha dato luogo ad un'intesa. Infatti, secondo giurisprudenza consolidata<sup>187</sup>, l'eventuale non perfetto allineamento delle politiche di prezzo attuate su singole linee di prodotto o di servizio offerte è assolutamente razionale dal punto di vista economico, dal momento che, in un settore con più operatori di diversa entità dimensionale, la collusione anche esplicita può condurre a livelli di prezzo differenziati.

*c.1) La qualificazione di intesa per oggetto*

**204.** L'intesa unica e complessa posta in essere tra le Casse Raiffeisen Parti del procedimento e la relativa Federazione ha avuto ad oggetto il coordinamento orizzontale delle condizioni

---

<sup>184</sup> Cfr. doc. 741 (argomentazione delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**)

<sup>185</sup> Cfr. per tutti: Sentenze Corte di Giustizia, sent. 16 dicembre 1975, Suiker Unie; Corte di Giustizia, sent. 14 luglio 1981, causa 172/80, Züchner/Bayerische Vereinsbank. Secondo questa stessa giurisprudenza, la suddetta esigenza di autonomia vieta "rigorosamente che fra gli operatori stessi abbiano luogo contatti diretti o indiretti che possano influenzare il comportamento sul mercato di un concorrente attuale o potenziale, o rivelare a tale concorrente la condotta che essi hanno deciso o intendono seguire sul mercato quando tali contatti abbiano lo scopo o l'effetto di creare condizioni di concorrenza non corrispondenti alle condizioni normali del mercato di cui trattasi, tenuto conto della natura della merce e delle prestazioni fornite, dell'importanza e del numero delle imprese e del volume di detto mercato" Sentenza Corte di Giustizia, Anic, cit., punto 117.

<sup>186</sup> Cfr. argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>187</sup> In proposito il Consiglio di Stato (sentenza del 17.1.2008, n. 103, nel caso Latte Artificiale II) ha affermato che rientrano nella categoria delle intese di prezzo vietate "non solo le intese tramite le quali le imprese fissano i prezzi a livelli esattamente determinati o stabiliscono esattamente prezzi minimi al di sotto dei quali esse si impegnano a non vendere, ma, più in generale, tutte le intese che mirano o abbiano ad effetto di cortocircuitare la libera determinazione individuale di prezzo e, quindi, la sua naturale flessibilità".

economiche (tra cui il tasso d'interesse) dei finanziamenti alla clientela; coordinamento realizzato anche attraverso lo scambio stabile e duraturo di informazioni sensibili, disaggregate, aventi carattere di attualità o addirittura previsionale, suscettibile di alterare le dinamiche competitive di mercato. Una simile fattispecie di coordinamento costituisce, ai sensi della giurisprudenza comunitaria in materia, come ripresa dal giudice nazionale<sup>188</sup>, una violazione per oggetto della normativa antitrust.

**205.** Al riguardo si ricorda come ai sensi della più recente giurisprudenza comunitaria sia *“pacifico che la probabilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi da parte di cartelli, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, CE, dimostrare che tali comportamenti abbiano effetti concreti sul mercato. L'esperienza, infatti, dimostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori.”*<sup>189</sup>

**206.** Pertanto, alla luce di quanto precede, si deve ritenere che il coordinamento delle strategie commerciali finalizzato alla determinazione delle condizioni economiche applicate (tra cui il tasso *floor*) e gli scambi di informazioni, anche sulle strategie future, ad esso funzionali configurino una restrizione per oggetto, dal momento che riguardano variabili strategiche rispetto alle quali la condivisione con i più diretti concorrenti risulta di per sé illegittima.

*c.2) L'attuazione dell'intesa*

**207.** Rileva in questa sede considerare come l'intesa abbia avuto effettiva attuazione sul mercato per il periodo considerato e ricompreso tra la primavera del 2007 e l'autunno del 2014, come dimostrato da più documenti acquisiti agli atti del fascicolo.

**208.** Ciò è reso evidente, tra l'altro, dalle considerazioni presenti nei verbali del Comitato Prezzi della RK Brunico. Sulla base dei risultati dei Workshop ROI, riportati per quanto di interesse nel Comitato Prezzi interno (ovvero il Comitato che mensilmente riesamina e modifica le condizioni economiche dei prodotti commercializzati dalla Cassa), la banca valuta il proprio posizionamento rispetto alle altre RK con riguardo alla redditività dei singoli servizi bancari e decide conseguentemente se modificare il proprio *pricing* (*“[...] Questo ha fatto sì che la Cassa Raiffeisen di Brunico nel confronto del ROI si comporti meglio di altre casse Raiffeisen come Valle Isarco e Wipptal sia per quanto riguarda i tassi di interesse medi sia nei margini. Dal confronto del ROI si può trarre anche che Brunico nello sviluppo dei margini prende il secondo posto dietro a Merano”*<sup>190</sup>; *“Il dott. ... presenta un feedback dal workshop ROI. Ad esempio, altre casse hanno un tasso floor medio del 3%, cap>6%. Noi, come Cassa Raiffeisen Brunico, abbiamo fatto alla fine anche noi delle modifiche...”*<sup>191</sup>, enfasi aggiunta).

**209.** La circostanza che le Casse Raiffeisen tengano conto dei dati acquisiti nei contesti di coordinamento descritti in fatto è stata espressamente ammessa dalla Federazione Raiffeisen, la

<sup>188</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2837, I722 – Logistica Internazionale.

<sup>189</sup> Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2015 C-286/13, Dole, para 115.

<sup>190</sup> Doc. 76.135.

<sup>191</sup> Doc. 76.166.

quale ha dichiarato che *“Il fatto, poi, che queste osservazioni inducano la Cassa ad apportare dei correttivi sulle proprie strategie di pricing può essere senz’altro vero (del resto non è pensabile che la partecipazione delle Casse ai Workshop sia una perdita di tempo fine a se stessa) ma non è per nulla sinonimo dell’attuazione di un’intesa”*<sup>192</sup>.

Tale situazione di fatto trova conferma anche in quanto rappresentato dalle stesse in sede di audizione: il Direttore della RK Oltradige ha dichiarato che *“egli partecipa personalmente agli incontri. Sulla base delle informazioni acquisite procede direttamente, insieme al Vice Direttore, alla predisposizione delle condizioni commerciali da applicare, sulla base della pianificazione effettuata annualmente; tali condizioni sono poi approvate dal Consiglio di Amministrazione della Cassa”*<sup>193</sup> (enfasi aggiunta); il Vicedirettore della RK Valle Isarco ha riferito che il Comitato Prezzi della sua banca, organo deputato alla definizione delle condizioni economiche di tutti prodotti e servizi offerti dalla banca, vede la partecipazione del Responsabile Ufficio Contabilità *“il quale riferisce dei dati discussi in sede workshop ROI al Comitato”*<sup>194</sup> (enfasi aggiunta).

**210.** Nel corso del procedimento più Parti hanno sollevato l’argomento per cui l’intesa contestata non avrebbe avuto effetti limitativi della concorrenza in ragione della circostanza per cui il dato relativo al tasso di mutuo applicato alle famiglie consumatrici per l’acquisto di abitazioni, secondo la rilevazione della Banca d’Italia, nella provincia di Bolzano risulta essere il più basso di Italia<sup>195</sup>. Il tasso considerato è il tasso di interesse annuo effettivo globale (TAEG) relativo alle operazioni non agevolate accese nel trimestre con durata superiore a un anno.

**211.** Tale osservazione – peraltro inconferente in questa sede in quanto l’illecito contestato è una violazione per oggetto del diritto antitrust -, corrisponde alla realtà dei fatti per il 2013, ma va correttamente contestualizzata nell’ambito della situazione della provincia di Bolzano rispetto al resto del territorio italiano e, in questo più ampio contesto di analisi, non può essere condivisa, in quanto nel caso di specie il livello dei tassi di interesse non è imputabile alla maggior efficienza delle Parti ma piuttosto alle caratteristiche della clientela servita.

**212.** Infatti, rileva osservare dal medesimo rapporto della Banca d’Italia *“Economie regionali - L’economia delle regioni italiane nel 2013”* – in cui è riportato il dato richiamato dalle Parti - come altri indicatori economici ivi misurati che influiscono sulla definizione dei tassi di interesse praticati nella Provincia (PIL *pro capite*, tassi di crescita dei prestiti alle famiglie consumatrici e, in misura più diretta, percentuale dei crediti deteriorati<sup>196</sup> in rapporto ai crediti totali) abbiano a Bolzano un andamento significativamente migliore rispetto a tutte le altre province italiane, giustificando pienamente un livello medio dei tassi di interesse dei mutui inferiore. Il dato relativo al tasso di occupazione, che nel medesimo periodo risultava di circa 17 punti percentuali superiori

---

<sup>192</sup> Cfr. doc. 741.

<sup>193</sup> Doc. 497.

<sup>194</sup> Doc. 496.

<sup>195</sup> In tal senso si rinvia alle dichiarazioni riportate nei verbali di audizione della Federazione delle Cooperative Raiffeisen del 10 giugno 2015, ma anche di Cassa Raiffeisen Tures Aurina del 25 maggio 2015 e di Cassa Raiffeisen Wipptal del 27 maggio 2015, nonché di Cassa Raiffeisen Brunico dell’8 giugno 2015 e di Cassa Rurale di Bolzano del 6 maggio 2015 (citati). Cfr. anche argomentazioni delle Parti, para. **Errore. L’origine riferimento non è stata trovata.**

<sup>196</sup> I crediti deteriorati comprendono le posizioni scadute, incagliate, ristrutturate o in sofferenza.

alla media nazionale<sup>197</sup>, non fa che confermare le diverse e migliori caratteristiche della clientela alla quale si rivolgono le banche in provincia di Bolzano.

**213.** Al riguardo rileva altresì richiamare l'affermazione resa in sede di audizione da Cassa di Risparmio di Bolzano – impresa che opera in tutto il territorio della provincia di Bolzano e, a partire dai primi anni Duemila, ha esteso la propria operatività anche fuori provincia, aprendo filiali nelle province di Belluno, Verona, Udine, nonché all'estero (Austria) - secondo cui: *“L’operatività fuori provincia ha evidenziato un diverso livello del costo del rischio significativamente maggiore rispetto a quello normalmente registrato nella provincia di Bolzano”*<sup>198</sup>.

**214.** Da quanto sopra, emerge con chiarezza che il livello dei tassi dei mutui nella provincia di Bolzano è l'esito di un andamento fisiologico imputabile ad un generale stato di buona salute dell'economia locale e di un conseguente minore rischio di controparte, che non può essere accreditato alla presunta maggiore efficienza del sistema bancario Raiffeisen. Al contrario, sembra corretto considerare che, in assenza dei comportamenti collusivi qui oggetto di valutazione, l'andamento dei tassi in parola avrebbe potuto avere dinamiche maggiormente concorrenziali, a beneficio delle famiglie consumatrici.

**215.** Ad ogni modo, si noti che il più recente rapporto della Banca d'Italia sulle Economie regionali, riferito all'anno 2014 e pubblicato nel giugno 2015, con riferimento ai tassi di interesse praticati alle famiglie consumatrici, a fronte di un calo in tutte le province italiane, registra una riduzione decisamente meno significativa nella provincia di Bolzano. Tale maggiore vischiosità nei tassi praticati ai consumatori rispetto al generale calo dei tassi sui mercati finanziari registrato nel periodo ha determinato un netto peggioramento, in termini relativi, del posizionamento della provincia di Bolzano, che non solo ha perso il primato dei tassi più bassi d'Italia ma si colloca oggi a un livello di tassi medi superiore alla media nazionale. La diffusa previsione di un tasso *floor* nei contratti di mutuo, che a fronte della considerevole discesa registrata dall'Euribor ha frenato il calo dei tassi effettivamente praticati sui finanziamenti, potrebbe offrire una spiegazione del peggioramento relativo della provincia di Bolzano.

#### **d) Imputabilità dei comportamenti**

**216.** Ferma restando l'unicità dell'infrazione contestata e l'imputabilità della stessa a tutte le Parti del procedimento coinvolte nella violazione del diritto antitrust, occorre evidenziare i comportamenti posti in essere da ciascuna di esse.

**217.** Lo scambio di informazioni all'interno dei Workshop ROI, volto a condividere, con finalità di coordinamento, dati sensibili per la definizione delle politiche strategiche e commerciali delle singole Casse Raiffeisen, è stato posto in essere dalla Federazione Raiffeisen e da tutte le Casse Parti del procedimento ad esso partecipanti, vale a dire: Cassa Rurale di Bolzano, Casse Raiffeisen Brunico, Lana, Valle Isarco, Merano, Castelrotto-Ortisei, Oltradige, Lagundo, Wipptal, Tures Aurina, Prato-Tubre, Nova Ponente-Aldino, Silandro e Cassa Centrale Raiffeisen.

**218.** In merito all'argomentazione della Federazione sulla non imputabilità alla stessa dei presunti illeciti anticoncorrenziali in quanto non opererebbe nei mercati bancari ma presterebbe mera opera

---

<sup>197</sup> Provincia Autonoma di Bolzano, Rapporto sull'economia dell'Alto Adige, 2013.

<sup>198</sup> Cfr. Verbale Audizione CR Bolzano del 16 giugno 2015, citato.

di assistenza all'attività delle casse federate, si osserva che, conformemente alla giurisprudenza consolidata in materia, le associazioni di imprese - quali la Federazione Raiffeisen nel caso di specie -, in quanto espressione delle imprese ad esse aderenti, condividono gli stessi interessi economici di queste ultime, avendo il medesimo interesse ad alterare il normale funzionamento della concorrenza nel mercato e, pertanto, sono considerate a tutti gli effetti soggetti a cui è imputabile il comportamento illecito ove - come nel caso di specie - da esse effettivamente posto in essere.

**219.** Parimenti, non appaiono suscettibili di accoglimento le argomentazioni avanzate dalla Cassa Centrale Raiffeisen per provare la propria estraneità all'illecito contestato. Infatti, impregiudicata la circostanza per cui l'ordinamento a statuto speciale del Trentino-Alto Adige non osta all'applicazione della legge n. 287/90, i cui principi non ledono le autonomie locali garantite dalla Costituzione, la Cassa Centrale risulta operare, seppure in via residuale, nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici, dove detiene una quota di mercato superiore ad alcune delle RK cui è contestata l'infrazione, ponendosi rispetto ad esse in un rapporto di concorrenza effettiva<sup>199</sup>. La limitata presenza di Cassa Centrale nel mercato degli impieghi alle famiglie non può essere valutata ai fini della non imputabilità dell'infrazione, ma rileverà nella quantificazione della sanzione e in particolare nella determinazione del valore delle vendite sul mercato rilevante.

**220.** La documentazione agli atti del fascicolo istruttorio comprova che, al pari delle altre Casse, nei Workshop ROI la Cassa Centrale ha reso disponibili anche i propri dati. Tale circostanza è pertanto idonea a confutare la tesi di Parte per cui la propria partecipazione alle riunioni sarebbe finalizzata e limitata allo svolgimento dell'attività di monitoraggio della stabilità delle altre Casse Raiffeisen<sup>200</sup>.

**221.** Anche le argomentazioni sollevate dalle RK di Silandro, Prato-Tubre, Lana e Merano non appaiono idonee dimostrare la non imputabilità dei comportamenti contestati alle stesse.

Infatti, la circostanza avanzata da RK Silandro e RK Prato-Tubre, per cui la partecipazione ai Workshop ROI sarebbe stata contestata ad una sola delle casse partecipanti ad un singolo sottogruppo (RK Silandro) ovvero a casse che non presentano ambiti di competenza in sovrapposizione o contigui (RK Prato-Tubre), non è idonea ad escludere l'illiceità del comportamento tenuto dalla Parte a cui lo stesso è stato contestato. Al riguardo si evidenzia che il procedimento è stato condotto nei confronti degli operatori rispetto ai quali la documentazione agli atti dava conto di maggiori evidenze in merito al coinvolgimento nella infrazione contestata. Sul punto si richiama in ogni caso giurisprudenza consolidata<sup>201</sup> in base alla quale le imprese a cui è contestata una violazione antitrust non possono dolersi della mancata contestazione del medesimo illecito ad altre imprese e l'eventuale illegittimità posta in essere dall'Autorità a vantaggio di altri soggetti non può essere dedotta come vizio di disparità di trattamento in relazione ad un procedimento che incide legittimamente in maniera negativa nella sfera giuridica dei ricorrenti.

---

<sup>199</sup> Si tratta, in particolare, delle RK Tures Aurina, Nova Ponente-Aldino e Silandro.

<sup>200</sup> Peraltro, l'argomentazione di Parte contrasta altresì con la circostanza che la stessa partecipava alle sole riunioni del gruppo 6, mentre - se la partecipazione fosse stata finalizzata al monitoraggio dello stato di salute delle Casse verso cui era esposta - essa avrebbe dovuto essere presente anche alle riunioni degli altri gruppi.

<sup>201</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199 *RC Auto*, nonché Consiglio di Stato n. 2837/2014, *Italmondo*.

**222.** Anche la precisazione avanzata da RK Merano, in merito all'utilizzo di un proprio centro di elaborazione dati e, conseguentemente, alla mancata adesione al sistema RIS della Federazione, non appare idonea a dimostrare l'estraneità della Cassa ai comportamenti contestati. Infatti, sebbene la condivisione del RIS possa aver agevolato lo scambio di informazioni in seno alla Federazione, il sistema informatico centralizzato è stato solo uno degli strumenti della concertazione. I dati relativi a RK Merano, seppure con modalità meno automatizzate, sono stati messi a disposizione della Federazione Raiffeisen, che ha provveduto ad elaborarli e diffonderli al pari di quelli delle altre banche partecipanti, come risulta dalla documentazione in atti<sup>202</sup>. Pertanto, nella misura in cui RK Merano risulta aver partecipato alle riunioni dei Workshop ROI, ad essa è imputabile la condivisione di informazioni sensibili al fine di coordinare, in violazione del diritto antitrust, le strategie commerciali delle casse coinvolte.

**223.** Medesime considerazioni valgono per RK Lana che ha evidenziato di aver aderito al sistema RIS solo a far data dal 2010. Parimenti, non appare poter esimere dall'imputabilità del comportamento la circostanza per cui la Cassa abbia aperto nuove filiali in alcuni comuni limitrofi a quello di Lana. Invero, tale circostanza – che dimostra la contendibilità delle aree contigue a quella di pertinenza di ciascuna cassa – non rileva ai fini della partecipazione alle riunioni dei Workshop ROI, alle quali RK Lana risulta aver partecipato, prendendo in tal modo parte alla condivisione di informazioni sensibili con finalità di coordinamento dei comportamenti sul mercato.

**224.** Le condotte interne al gruppo dei direttori commerciali hanno coinvolto invece le seguenti Casse Raiffeisen: Valle Isarco, Oltradige, Wipptal, Tures Aurina, Prato-Tubre, Nova Ponente-Aldino, Silandro.

**225.** Per quanto concerne, invece, i comportamenti tenuti nell'ambito del gruppo dei consulenti immobiliari, essi hanno coinvolto le Casse Raiffeisen: Brunico, Lana, Valle Isarco, Oltradige, Wipptal, Prato-Tubre.

**226.** Al riguardo si precisa comunque che anche nel caso in cui ciascun partecipante al cartello abbia un grado differente di apporto all'intesa unica e complessa, esso può essere ritenuto responsabile nella sua interezza<sup>203</sup>. L'apporto individuale delle singole imprese è adeguato alle proprie caratteristiche specifiche e non esclude la responsabilità per l'infrazione nel suo complesso, ivi comprese le azioni commesse da altri partecipanti che condividono lo stesso scopo illecito e determinano il medesimo effetto anticoncorrenziale. La presenza delle medesime imprese in tutte le diverse fasi del medesimo disegno anticoncorrenziale, infatti, non è un requisito che caratterizza necessariamente l'esistenza di un'intesa unica e complessa<sup>204</sup>.

**227.** Al contrario, le evidenze documentali agli atti non consentono di imputare l'infrazione alle società Cassa Rurale Renon, Cassa di Risparmio di Bolzano e Banca Popolare dell'Alto Adige.

---

<sup>202</sup> Doc. 510, all.2.

<sup>203</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 15 ottobre 2002, Cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 NV *Limburgse Vinyl Maatschappij* e altri / *Commission* (si veda anche sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 20 aprile 1999 – Cause riunite T-305/94 ecc. *NV Limburgse Vinyl Maatschappij / Commission*).

<sup>204</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, sentenza del 16 settembre 2013, Causa T-378/10 *Masco E A. / Commissione*.

**228.** Per quanto concerne la Cassa Rurale Renon si rappresenta che la documentazione in atti dà conto della mancata partecipazione della Cassa ai Workshop ROI, nonché alle riunioni dei direttori commerciali e dei consulenti immobiliari.

**229.** Pertanto, sulla base degli elementi agli atti, anche alla luce delle dichiarazioni rese dalle altre Parti coinvolte nel procedimento in sede di audizione, non sussistono gli estremi per contestare alla Cassa Rurale Renon la partecipazione a un'intesa in violazione delle regole di concorrenza, ai sensi dell'art. 2 della legge 287/90.

**230.** In merito ai comportamenti tenuti da Cassa di Risparmio di Bolzano e da Banca Popolare dell'Alto Adige, come già evidenziato nella prima parte del presente documento, agli atti del fascicolo non vi sono evidenze relative a una qualunque forma di coordinamento con gli altri operatori del mercato.

**231.** Rispetto a tali società non appaiono, pertanto, imputabili comportamenti in violazione dell'art. 2 della legge 287/90.

#### **e) Consistenza e durata dell'intesa**

**232.** In merito alla consistenza dell'intesa in esame si evidenzia, preliminarmente, che l'art. 2 della legge n. 287/90 va letto alla luce dei principi comunitari sulle intese *hard core*, i quali escludono la necessità di accertarne della consistenza, dal momento che a tale tipologia di intese non si applicano i criteri della Comunicazione della Commissione c.d. *De minimis*<sup>205</sup>.

**233.** In ogni caso, si evidenzia che l'intesa in esame è comunque idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato rilevante, considerato che la Federazione Raiffeisen associa Casse (le quali "*partecipano ... quasi tutte*"<sup>206</sup> al progetto Workshop ROI) che complessivamente detengono una quota di mercato negli impieghi alle famiglie consumatrici di circa il [40-50%], anche in ragione della capillarità della presenza sull'intero territorio della Provincia, in un mercato il cui volume d'affari supera i [4-5] miliardi di euro. Pertanto, il comportamento imputato alla Federazione Raiffeisen è suscettibile di coinvolgere il [40-45%] del mercato; in ogni caso, le Casse Raiffeisen Parti del procedimento cui è contestata l'infrazione detengono nell'insieme una quota di mercato di circa il [25-30%].

**234.** Quanto alla durata, l'intesa risulta in essere quanto meno a partire dal 1° giugno 2007<sup>207</sup>, quando il Reparto Consulenza Aziendale della Federazione ha provveduto ad una sistematica pianificazione e archiviazione documentale delle iniziative relative ai Workshop ROI, fino all'autunno 2014 quando si è tenuta l'ultima riunione di cui si ha evidenza in atti (ovvero è stato inviato l'ultimo report) per la condivisione dei dati acquisiti tramite il sistema RIS della

---

<sup>205</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (Comunicazione *de minimis*), 2014/C 291/01.

<sup>206</sup> Doc. 307.

<sup>207</sup> Si ricorda che alcune Parti hanno dichiarato come le prime iniziative di *report* coordinate dalla Federazione Raiffeisen a favore delle singole Casse risalgano, seppure con carattere sporadico, già alla fine degli anni '90. Di tali riunioni ed eventuali scambi di informazioni tuttavia non vi sono evidenze probanti nel fascicolo istruttorio. Le date delle riunioni della primavera 2007 non sono state rese disponibili; tuttavia, poiché negli anni successivi le riunioni primaverili si sono sempre tenute nel mese di maggio, a garanzia delle Parti si considererà quale data di inizio il 1° giugno 2007 (cfr. doc. 510).

Federazione Raiffeisen<sup>208</sup> e l'ultima riunione del gruppo dei direttori commerciali di cui si ha evidenza in atti<sup>209</sup>.

**235.** Non appare suscettibile di accoglimento l'osservazione di alcune Parti<sup>210</sup>, per cui la mail interna della Federazione Raiffeisen (doc.308.24) dimostrerebbe che solo a partire dal 2009 la politica dei prezzi delle RK sarebbe stata oggetto dei Workshop ROI, in quanto in pieno contrasto con quanto dichiarato in sede di audizione e di verbale ispettivo da più Parti. Invero, la lettura di Parte data al documento appare strumentale al tentativo di ridurre l'arco temporale dell'infrazione contestata e si pone in palese contraddizione con il tenore letterale del documento stesso, che esprime una maggiore attenzione al tema dei prezzi ("*più ampio spazio*") rispetto a quanto avvenuto in passato.

**236.** Parimenti priva di pregio appare l'argomentazione relativa alla sporadicità degli incontri tenuti, che contrasterebbe con la prospettazione di illecito continuato. Al riguardo, rileva la natura dei prodotti oggetto di concertazione – prodotti finanziari di lungo periodo - per i quali le condizioni applicate non subiscono variazioni nel breve periodo, tali da richiedere incontri frequenti tra i partecipanti all'intesa. Peraltro, l'asserita sporadicità delle riunioni è controbilanciata dalla condivisione sistematica dei dati attraverso la Federazione. In ogni caso, si richiama giurisprudenza consolidata<sup>211</sup> ai sensi della quale l'assenza di riunioni durante l'arco temporale di un'intesa unica e continuata non depone *ex se* nel senso della soluzione di continuità dei comportamenti censurati.

**237.** In ragione della circostanza per cui le informazioni discusse in occasione dei vari gruppi di lavoro sono sempre state inviate a tutte le Casse partecipanti, in sede di imputazione dei comportamenti contestati alle singole Casse il periodo di partecipazione all'intesa sarà calcolato per tutte in misura uguale e pari all'intervallo temporale sopra indicato (giugno 2007 - ottobre/novembre 2014, differenziando la data di termine dell'infrazione unicamente sulla base della partecipazione ai diversi ambiti di coordinamento), a prescindere dalla partecipazione di dette Casse alle riunioni che segnano la data di inizio e di conclusione dei comportamenti censurati<sup>212</sup>. Fa eccezione la Cassa Rurale di Bolzano, la cui partecipazione ai Workshop ROI risulta iniziata il 22 settembre 2011 (data della prima riunione del gruppo "città")<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> In particolare risultano agli atti (doc. 510, CD allegato) una riunione del 3 ottobre 2014 che ha coinvolto la Cassa Raiffeisen Silandro, una il 13 ottobre 2014 che ha coinvolto le Casse del gruppo delle "città" (Bolzano, Merano, Valle Isarco, Brunico e Wipptal), una il 14 ottobre 2014 che ha coinvolto le Casse Raiffeisen Nova Ponente-Aldino e Prato Tubre, nonché un report inviato alle altre Casse con le quali non è stata svolta una riunione (Brunico, Lana, Valle Isarco, Merano, Castelrotto-Ortisei, Oltradige, Lagundo, Wipptal, Tures Aurina e Cassa Centrale Raiffeisen) datato ottobre 2014 (in quest'ultimo caso si considererà quale data il 31 ottobre).

<sup>209</sup> Tenutasi il 28 novembre 2014.

<sup>210</sup> Cfr. per tutti doc. 740 (argomentazione delle Parti, para. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

<sup>211</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 3168/2014, I722 Logistica Internazionale.

<sup>212</sup> Cfr. *infra* tabella 6.

<sup>213</sup> Doc. 510, CD allegato.

**Tabella 6 –Durata dell’infrazione nella provincia di Bolzano per le singole Parti del procedimento**

Parte	Durata				
	data inizio	data fine	anni	mesi	giorni
RK Brunico	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
RK Bolzano	22-set-11	13-ott-14	3	0	21
RK Lana	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
RK Valle Isarco	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Merano	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
RK Castelrotto-Ortisei	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
RK Oltradige	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Lagundo	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
RK Wipptal	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Tures Aurina	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Prato-Tubre	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Nova Ponente-Aldino	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
RK Silandro	01-giu-07	28-nov-14	7	5	28
Cassa Centrale Raiffeisen	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-
Federazione Raiffeisen	01-giu-07	31-ott-14	7	5	-

**f) Gravità dell’intesa**

**238.** L’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l’Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato dall’impresa responsabile dell’infrazione nell’ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata della stessa infrazione. La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che la gravità dell’infrazione può essere valutata considerando, in particolare, la natura delle condotte, l’importanza delle imprese ed il contesto nel quale i comportamenti sono stati posti in essere, nonché la durata degli stessi<sup>214</sup>.

<sup>214</sup> Cfr, per tutti, *Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1970, C-45/69, Boehringer Mannheim GmbH v. Commission, punto 53, in Raccolta 1970, p. 769; ripresa e precisata nella sentenza 7 giugno 1983, cause riunite C-100-103/80, Musique Diffusion Française, in Raccolta 1983, p. 1825; e nella sentenza 9 novembre 1983, C-322/81, Michelin, in Raccolta 1983, p. 3461.*

**239.** Quanto alla gravità dell'intesa posta in essere nella provincia di Bolzano, si osserva che i comportamenti contestati integrano un'intesa orizzontale segreta tra importanti operatori bancari attivi nella provincia di Bolzano, finalizzata a limitare il confronto concorrenziale attraverso il coordinamento dei tassi d'interesse e delle altre condizioni applicate nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici. Tali comportamenti di fatto corrispondono alla definizione congiunta di una strategia di prezzo comune, fattispecie che rientra, ai sensi della disciplina nazionale e comunitaria in materia, tra le violazioni più gravi del diritto della concorrenza (cosiddette *hardcore restrictions*).

**240.** Quanto al ruolo e alla rappresentatività delle imprese coinvolte, si tratta della Federazione Raiffeisen, associazione di categoria delle Casse Raiffeisen che complessivamente detengono una quota di mercato di circa il 45%, e di 14 importanti operatori creditizi della provincia di Bolzano (con una quota di mercato aggregata superiore al 25%).

### ***VI.3 L'intesa realizzata nella provincia di Trento***

#### **a) La qualificazione della fattispecie**

**241.** Come già sottolineato in premessa, oggetto dell'istruttoria è stato altresì l'accertamento della sussistenza di un'intesa, posta in essere dalla Federazione Trentina della Cooperazione, volta a limitare il confronto concorrenziale tra gli istituti bancari ad essa aderenti. Il comportamento contestato è consistito in un coordinamento stabile e diffuso sul livello dei tassi di interesse dei mutui applicati alla clientela, realizzato tramite la diffusione con cadenza mensile di un tasso di interesse di riferimento, idoneo a costituire un *focal point* per le Casse Rurali trentine.

**242.** In proposito, occorre osservare come la Federazione sia l'ente rappresentativo delle Casse Rurali ad essa federate le quali sono, ai sensi della disciplina antitrust, imprese che operano sul mercato svolgendo attività economica. Ne consegue che la Federazione, in quanto ente rappresentativo di imprese che operano sul mercato, costituisce un'associazione di imprese, le cui indicazioni in merito ai tassi di riferimento, fornite alle società ad essa aderenti, configurano, in quanto decisioni di un'associazione di imprese, un'intesa ai sensi dell'art. 2 della legge 287/90.

**243.** Le evidenze acquisite in corso di procedimento hanno dato conto della determinazione di un tasso di riferimento sui finanziamenti alle famiglie da parte della Federazione Trentina, che ha consentito alle Casse Rurali associate di prevedere o conoscere la politica dei diretti concorrenti, in tal modo eliminando l'incertezza sui comportamenti degli altri operatori che connota le normali dinamiche dei mercati non collusivi<sup>215</sup>. Ciò in particolare quando, come nel caso di specie, la diffusione del tasso di riferimento avvenga, nel corso di un articolato periodo di tempo, su base regolare, stabile e particolarmente frequente, considerata la tipologia di prodotto oggetto di concertazione.

**244.** Circa gli asseriti vizi procedurali contestati dalla Parte, per effetto dei quali sarebbe stato compresso l'esercizio del diritto di difesa, si evidenzia, in primo luogo, che il procedimento ha riguardato due distinte intese poste in essere nel medesimo mercato del prodotto e in mercati geografici tra loro contigui. L'instaurazione di un unico procedimento, che si pone in conformità

<sup>215</sup> Il Consiglio di Stato ha espressamente sottolineato che “L'eliminazione di tanta incertezza sul regime contrattuale praticato dai concorrenti consente invero a ogni singolo operatore coinvolto di calibrare la propria offerta in una logica stretta ed esclusiva di massimizzazione del profitto d'impresa e lo distoglie, nell'azione commerciale, dall'adattamento competitivo alle esigenze e agli orientamenti del consumatore” (sent. 28 settembre 2010, n. 9565 nel caso IAMA Consulting).

con la prassi dell'Autorità volta a garantire, tra l'altro, l'economicità dell'azione amministrativa, non ha in alcun modo inficiato il diritto di difesa della Parte, cui è stato assicurato il pieno contraddittorio nel rispetto di un adeguato regime di riservatezza. Rileva notare che, in special modo nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, l'intesa relativa alla provincia di Trento è stata trattata e qualificata distintamente da quella della provincia di Bolzano.

**245.** In secondo luogo, con riguardo all'asserita *mutatio libelli*, rileva notare che la Federazione Trentina è stata destinataria del provvedimento di ampliamento soggettivo ed oggettivo del procedimento, riferito a un precedente avvio d'istruttoria in cui si contestava un'ipotesi di intesa di prezzo nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nelle province di Bolzano e Trento, che estendeva il procedimento "*alle ulteriori attività di scambio di informazioni e coordinamento delle politiche commerciali relative alle condizioni economiche e contrattuali dei finanziamenti rientranti nel mercato degli impieghi alle famiglie*". Pertanto, fin da subito la Federazione era stata edotta che la contestazione era relativa a una fattispecie di intesa, avvenuta eventualmente anche per il tramite di scambio di informazioni; contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, mai nel corso del procedimento la Direzione ha qualificato la fattispecie contestata come scambio di informazioni, come può facilmente riscontrarsi nel verbale di audizione in atti<sup>216</sup>.

**246.** Peraltro, come riconosciuto dalla stessa Parte, nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie i comportamenti della Federazione Trentina sono stati qualificati quale intesa orizzontale di prezzo e pertanto come restrittivi della concorrenza. È pacifico in giurisprudenza che la fase istruttoria del procedimento è volta all'individuazione della corretta imputazione degli addebiti che si cristallizza con la comunicazione delle risultanze istruttorie (CRI), al ricevimento della quale le Parti hanno ampio margine per esercitare il diritto di difesa. Il provvedimento finale non può invece contenere imputazioni diverse da quelle contestate con tale comunicazione, che costituisce "*la definitiva delimitazione dell'imputazione: ove emergessero ulteriori elementi nella fase procedimentale successiva, sarebbe necessario, per modificare l'imputazione, procedere a nuova contestazione, in quanto la decisione finale deve riferirsi alle imputazioni contestate, in analogia a quanto si verifica nel processo penale*"<sup>217</sup>.

**247.** Da ultimo, con riguardo all'accesso al documento n. 589 all'indice del fascicolo (risposta di Banca d'Italia alla richiesta di informazioni della Direzione), l'Autorità in data 17 novembre 2015 ha accolto l'istanza di ostensione del documento in parola, subordinandola alla verifica, da condurre a cura della Direzione, sulla persistenza o meno delle ragioni di riservatezza da parte di Banca d'Italia, mentre ha rigettato l'istanza di audizione del responsabile della vigilanza prudenziale di Banca d'Italia, in quanto non necessaria alla luce della decisione di accoglimento della richiesta di ostensione del documento suindicato, nonché in ragione dell'assenza di previsioni in tal senso all'interno del DPR 217/98. La Parte ha avuto accesso al documento in parola in data 25 novembre 2015, a seguito dell'assenso all'ostensione di Banca d'Italia, e ha prodotto ulteriori memorie difensive in data 15 gennaio 2016.

---

<sup>216</sup> Doc. 429.

<sup>217</sup> Per tutti cfr. Consiglio di Stato, sentenza 1 marzo 2012, n.1192, nel caso I298 - Mercato dello Zolfo Grezzo.

**b) I comportamenti contestati**

**248.** In merito ai comportamenti posti in essere dalla Federazione Trentina, la documentazione agli atti dà conto dell'individuazione, in via continuativa, regolare e frequente, di un tasso di interesse di riferimento per i mutui da parte della Federazione nei confronti delle Casse Rurali ad essa federate, nell'ambito di un progetto denominato "*Opzioni floor nei mutui a tasso variabile*".

**249.** Anche posto che l'iniziativa della Federazione abbia avuto origine per risolvere un problema di natura contabile di redazione del bilancio, come sostenuto dalla Parte, non può non rilevarsi come la stessa si sia concretizzata nell'individuazione di un tasso di riferimento per l'erogazione dei mutui che ha costituito un punto focale, costantemente aggiornato e distribuito con frequenza molto elevata (mensile), suscettibile di influenzare le politiche commerciali in materia di definizione dei tassi di interesse da praticare alla clientela in quanto – contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte – esso aumenta, attraverso la tempestiva conoscenza del tasso medio praticato sul mercato, il grado di prevedibilità del comportamento dei concorrenti e limita, pertanto, significativamente i margini di confronto competitivo tra le Casse Rurali.

**250.** Tale individuazione del dato relativo al tasso medio applicato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Federazione, non può essere intesa come mera soluzione ad un problema di natura contabile registrato dalle Casse Rurali federate.

Occorre infatti osservare che, dalla documentazione in atti<sup>218</sup>, emerge la consapevolezza della stessa Federazione circa la rilevanza del tasso di riferimento, in quanto espressione del tasso medio dei mutui erogati. L'individuazione del tasso di riferimento costituisce, a detta della Federazione Trentina, una "*informazione commerciale importante*" che meritava di essere resa disponibile alle Casse Rurali federate, per usufruirne in occasione delle decisioni da assumere in materia di fissazione dei tassi di interesse. Un'informazione rilevante, quindi, non ai meri fini di redazione del bilancio. In sintesi, sebbene il progetto sia nato con finalità diverse, non è sfuggito alla Federazione il valore informativo dal punto di vista commerciale, per le proprie associate, del "*costante aggiornamento dei tassi di mercato praticati da CR su varie tipologie di mutuo*"<sup>219</sup>, che anzi lo ha sottolineato nel corso della presentazione alle stesse del progetto. Né, sul punto, può essere condivisa l'interpretazione del documento offerta dalla Federazione Trentina, che attribuisce la rilevanza dal punto di vista commerciale del tasso di riferimento alla asserita circostanza che, in assenza di una soluzione al problema contabile, ciò avrebbe impedito di proseguire la commercializzazione dei mutui con tasso *floor*. Oltre ad essere evidentemente forzata, tale interpretazione non è avallata da dati fattuali, posto che non è stato prodotto dalla Parte alcun documento che attesti una valutazione da parte delle Casse Rurali circa la possibilità di sospendere la vendita di questa tipologia di mutui, né tantomeno risulta la sospensione della vendita degli stessi una volta terminata la diffusione del tasso di riferimento nel dicembre 2015.

**251.** Non può, parimenti, condividersi l'argomentazione della Parte circa l'indispensabilità della soluzione prospettata dalla Federazione, posto che – come ammesso dalla stessa – non tutte le Casse Rurali hanno beneficiato del tasso di riferimento dalla stessa individuato e hanno, quindi, dato differente soluzione alla problematica contabile all'origine della vicenda. Inoltre, ai fini della risoluzione di un problema contabile, la diffusione di un tasso di riferimento su base mensile

---

<sup>218</sup> Cfr. per tutti doc. 372.

<sup>219</sup> Doc. 372.

risulta eccessivamente frequente rispetto all'obiettivo dichiarato e, quindi, non giustificabile in tal senso.

**252.** Al riguardo appare priva di pregio l'argomentazione per cui l'iniziativa posta in essere dalla Federazione sarebbe stata condivisa con la filiale di Trento di Banca d'Italia. Preliminarmente, si rappresenta che la Federazione Trentina, ad esito di specifica richiesta effettuata in audizione, ha dichiarato di non essere in possesso di un riscontro documentale da parte della Banca. Nel merito, come confermato dalla Banca d'Italia<sup>220</sup>, l'esame del Progetto effettuato da quest'ultima non ha riguardato altri aspetti che quelli esclusivamente tecnici di competenza di tale Istituzione, concernenti le modalità di redazione del bilancio, e in alcun modo poteva essere idoneo ad avallare il coordinamento, in violazione del diritto antitrust, dei comportamenti di imprese concorrenti, derivato dall'attuazione del Progetto medesimo.

**253.** La comunicazione del progetto alla Banca d'Italia appare rilevante unicamente per quanto concerne la segretezza – contestata nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie – dell'intesa che, alla luce di un più attento esame della documentazione agli atti non può, in questa sede, essere confermata.

**254.** Anche l'obiezione relativa alla circostanza per cui le Casse Rurali, a cui è stato trasmesso il tasso di riferimento, non sarebbero tutte concorrenti tra loro in ragione dei vincoli, imposti normativamente, all'operatività territoriale e della eterogeneità delle stesse in termini dimensionali, non appare condivisibile.

**255.** Infatti, le Casse Rurali, oltre a essere già concorrenti effettivi in numerose aree territoriali, si pongono in rapporto di concorrenza potenziale in tutti gli altri ambiti territoriali della provincia, in virtù della possibilità di espandersi in contiguità territoriale nonché del margine di operatività del 5% che è possibile esercitare al di fuori delle zone di competenza, come riconosciuto dalla stessa Parte.

**256.** Infine, non risulta rilevante la circostanza che il tasso di riferimento sarebbe calcolato anche tenendo conto dei finanziamenti erogati in province diverse da quella trentina, considerato che il tasso in questione, anche ove calcolato comprendendo valori applicati fuori provincia - peraltro assolutamente marginali dal punto di vista quantitativo - è stato presentato dalla Federazione alle proprie associate come il "*tasso di riferimento del mercato trentino*"<sup>221</sup> e pertanto idoneo a costituire un *focal point* per le Casse Rurali operanti nella provincia.

*b.1) Intesa per oggetto che ha avuto attuazione*

**257.** Come già detto, dagli atti del procedimento risulta che l'intesa posta in essere in seno alla Federazione Trentina delle Cooperative ha avuto per oggetto l'individuazione del tasso di interesse di riferimento per i mutui, consentendo l'eliminazione del normale grado di incertezza in merito al comportamento dei concorrenti. Una simile fattispecie di coordinamento costituisce, ai sensi della giurisprudenza comunitaria in materia, come ripresa dal giudice nazionale<sup>222</sup>, una violazione per oggetto della normativa antitrust.

---

<sup>220</sup> Doc. 589.

<sup>221</sup> Cfr. doc. 371.

<sup>222</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2837, I722 – Logistica Internazionale.

**258.** Si ricorda, al riguardo, come secondo la più recente giurisprudenza comunitaria sia “*pacifico che la probabilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi da parte di cartelli, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell’applicazione dell’articolo 81, paragrafo 1, CE, dimostrare che tali comportamenti abbiano effetti concreti sul mercato. L’esperienza, infatti, dimostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori.*”<sup>223</sup>

**259.** Pertanto, alla luce di quanto precede, si deve ritenere che l’individuazione e la diffusione su base mensile da parte della Federazione Trentina di un tasso di interesse di riferimento dei mutui che consente l’attuazione di politiche commerciali di prezzo coordinate configuri una restrizione per oggetto, dal momento che la condotta in esame ha riguardato una variabile strategica ed è quindi, per sua stessa natura, illegittima.

**260.** Rileva osservare come l’intesa abbia avuto effettiva attuazione sul mercato per il periodo considerato e ricompreso tra la seconda metà del 2013 e la fine del 2015<sup>224</sup>. Più documenti acquisiti agli atti del fascicolo dimostrano infatti che i tassi di riferimento aggiornati sono stati individuati e resi disponibili con cadenza mensile alle Casse Rurali federate nell’ambito della procedura informatica di Phoenix<sup>225</sup>.

### **c) Imputabilità dei comportamenti**

**261.** L’infrazione contestata appare direttamente imputabile alla Federazione Trentina, in quanto quest’ultima si è fatta parte attiva nella fase di studio ed elaborazione del progetto “*Opzioni floor nei mutui a tasso variabile*” e ne ha seguito la realizzazione che, materialmente, è stata affidata al fornitore di servizi informatici Phoenix<sup>226</sup>.

**262.** Al riguardo si evidenzia come non possa essere condivisa l’argomentazione di Parte per cui i comportamenti contestati sarebbero stati posti in essere dalla società Phoenix, dal momento che tale società si limita a fornire servizi di informatica e ha agito in qualità di *information provider* su indicazione e per conto della Federazione. Ciò è dimostrato, tra l’altro, dalla circostanza per cui le Casse Rurali hanno sottoscritto una lettera di autorizzazione alla trasmissione alla Federazione dei dati necessari all’attuazione del progetto<sup>227</sup>.

**263.** Peraltro, dalla documentazione agli atti del procedimento, non emergono elementi dai quali possa essere provata un’attiva partecipazione, diretta o proattiva, delle singole Casse Rurali federate, o di alcune di esse, al coordinamento delle politiche commerciali oggetto di valutazione in questa sede, tale da imputare anche ad esse i comportamenti contestati. Il Progetto in questione

<sup>223</sup> Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2015 C-286/13, Dole, para 115.

<sup>224</sup> Cfr. doc. 803 all’indice del fascicolo, con il quale la Federazione Trentina della Cooperazione ha dichiarato di aver posto fine al comportamento contestato a far data dal 23 dicembre 2015.

<sup>225</sup> Cfr., in particolare, l’allegato al doc. 519, contenente tutti i tassi di riferimento resi disponibili alle Casse Rurali nell’ambito del progetto e il manuale utente della procedura informatica Phoenix, contenente la schermata con la “Matrice Tassi Riferimento Floor” (doc. 329.12).

<sup>226</sup> Come risulta dai docc. 337, 329.8, 329.10, 329.13, 329.14, 329.15 e 329.17, 370-373, 331-334.

<sup>227</sup> Doc. 329.9.

risulta, infatti, iniziativa della Federazione Trentina, che ne ha interamente curato l'ideazione e la realizzazione.

#### **d) Consistenza e durata dell'intesa**

**264.** Per quanto concerne la consistenza dell'intesa in esame si evidenzia, preliminarmente, che l'art. 2 della legge 287/90 va interpretato alla luce dei principi comunitari sulle intese *hardcore*, che escludono la necessità di accertare la consistenza, dal momento che a tale tipologia di intese non si applicano i criteri della Comunicazione della Commissione c.d. *De minimis*<sup>228</sup>.

**265.** Nel caso di specie, l'intesa esaminata è risultata comunque idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza sul mercato rilevante, considerato che le Casse Rurali federate alla Federazione Trentina rappresentano circa il [70-75%] del mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici ([60-65%] anche considerando solo le Casse Rurali clienti di Phoenix), che le colloca ai vertici del sistema bancario in ambito provinciale, anche in ragione della capillarità della presenza sull'intero territorio della Provincia, in un mercato il cui volume d'affari supera i 5 miliardi di euro.

**266.** Quanto alla durata, l'intesa, come riconosciuto dalla stessa Federazione<sup>229</sup>, risulta in essere quanto meno a partire dal 29 novembre 2013, data di avvio operativo del progetto con l'attivazione della relativa procedura informatica. Essa, risulta essere cessata alla data del 23 dicembre 2015, come si evince dalla comunicazione della Federazione Trentina del 30 dicembre<sup>230</sup>. Si precisa che non può essere condivisa la tesi di Parte per cui – richiamando la recente sentenza *FNOMCEO*<sup>231</sup> - si tratterebbe di un illecito istantaneo, posto che, a prescindere dal momento in cui è stato avviato il progetto, il tasso di riferimento è stato reso disponibile alle Casse con cadenza mensile fino al dicembre 2015.

#### **e) Gravità dell'intesa**

**267.** Ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, nei casi di infrazioni gravi, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese interessate. La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che la gravità dell'infrazione può essere valutata considerando in particolare la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché la durata delle intese.

**268.** Nel caso in esame, i comportamenti contestati integrano un'intesa orizzontale realizzata dalla Federazione Trentina della Cooperazione, che annovera al suo interno alcuni dei principali operatori bancari attivi in provincia, i quali detengono una quota di mercato superiore al 73%. L'intesa appare volta a limitare il confronto concorrenziale, attraverso la definizione di tassi di riferimento per i mutui che costituiscono un punto focale, idoneo ad influenzare le politiche commerciali in materia di definizione dei prezzi da praticare alla clientela nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici. I comportamenti posti in essere si sostanziano, di fatto, nella definizione di un prezzo di riferimento per le associate, fattispecie che rientra, ai sensi della

---

<sup>228</sup> Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (Comunicazione *de minimis*), 2014/C 291/01.

<sup>229</sup> Cfr. doc. 519.

<sup>230</sup> Cfr. doc. 803.

<sup>231</sup> Sentenza del Consiglio di Stato n. 167 del 19 gennaio 2016 nel caso I738.

disciplina nazionale e comunitaria in materia, tra le violazioni più gravi del diritto della concorrenza.

#### ***VI.4 Determinazione della sanzione per l'intesa nella provincia di Bolzano***

**269.** Come noto l'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata ad esito di un procedimento istruttorio.

**270.** Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente, oltre a quanto previsto dall'articolo 15, comma 1, sopra citato, anche il disposto dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle "*Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90*" (di seguito, Linee Guida), deliberate dall'Autorità il 22 ottobre 2014.

**271.** Con riguardo al calcolo della sanzione, ai sensi dei punti 7 e seguenti delle Linee Guida, si prende a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato rilevante nell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione.

**272.** Per quanto attiene alla nozione di valore delle vendite, con riguardo agli istituti bancari Parti del procedimento, in conformità agli orientamenti comunitari<sup>232</sup>, è preso a riferimento il valore degli interessi attivi e proventi assimilati, delle commissioni attive e di altri proventi di gestione realizzati nell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione, ovvero il 2013, a fronte dei finanziamenti erogati alla clientela nel mercato rilevante. Non può essere accolta, sul punto, l'obiezione proveniente da più Parti secondo cui dovrebbero essere considerati gli interessi e i proventi percepiti nel 2013 afferenti i soli finanziamenti erogati nel medesimo anno. Infatti, in primo luogo la nozione di valore delle vendite, così come da consolidata prassi applicativa antitrust, è un parametro standardizzato di riferimento idoneo a catturare la dimensione effettiva del business dell'impresa nel mercato rilevante – in altri termini, ad esprimere il valore economico dell'infrazione - nell'anno di attività preso in considerazione ai fini sanzionatori. In secondo luogo, anche a voler accogliere il ragionamento sottostante alla ricostruzione di Parte, per ricostruire il fatturato del 2013 dovrebbero essere sommati agli interessi e proventi dell'anno anche quelli dei successivi anni di vita dei finanziamenti erogati nel 2013, rendendo di fatto – anche alla luce della diversa durata, fino a trentennale, dei mutui e alla possibilità di estinzione anticipati degli stessi - tale ricostruzione di ardua quanto vana realizzazione.

**273.** Con riguardo, invece, alla Federazione Raiffeisen, in conformità al punto 10 delle Linee Guida, per "valore delle vendite" si intende il valore complessivo dei contributi associativi versati dai soci appartenenti al settore del credito, per l'anno 2013 (ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione).

**274.** Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore delle vendite come sopra determinato dovrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della

---

<sup>232</sup> Reg. CE n. 1/2003, art. 23, par. 2, lett a); Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1/2003 (2006/C 210/02); Reg. CE n. 139/2004, art. 5, par. 3, lett. a).

gravità della violazione, per la quale si rinvia integralmente a quanto rappresentato *supra* paragrafo 6.2.f) Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite (punto 11).

**275.** In relazione al caso di specie, va considerato che per le intese orizzontali segrete di prezzo, ai sensi del punto 12 delle Linee Guida, la percentuale del valore delle vendite considerata ai fini del calcolo del calcolo dell'importo base "*sarà di regola non inferiore al 15%*". Nel caso in esame, l'importo base della sanzione viene fissato al 15% del valore delle vendite, che corrisponde al minimo previsto dalle Linee Guida.

**276.** Secondo le Linee Guida la durata dell'infrazione ha un impatto sulle conseguenze pregiudizievoli dell'infrazione e, dunque, risulta meritevole di valorizzazione nella determinazione dell'ammontare appropriato della sanzione. Inoltre, le Linee Guida prevedono che "*per le frazioni di anno, la durata sarà calcolata in funzione dei mesi e dei giorni effettivi di partecipazione all'infrazione*". Per quanto riguarda l'intesa posta in essere nella provincia di Bolzano, richiamando integralmente il paragrafo 6.2.e), la durata dell'infrazione risulta per ciascuna parte così determinata:

**Tabella 7 – Valore delle vendite rilevante ai fini del calcolo dell'importo base sanzionatorio e durata dell'infrazione**

Parte	Valore delle vendite 2013	% valore delle vendite	durata
RK Brunico	[3-4 milioni]	15%	7a 5m
RK Bolzano	[4-5 milioni]	15%	3a 21 gg
RK Lana	[5-6 milioni]	15%	7a 5m
RK Valle Isarco	[2-3 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Merano	[2-3 milioni]	15%	7a 5m
RK Castelrotto-Ortisei	[1-2 milioni]	15%	7a 5m
RK Oltradige	[2-3 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Lagundo	[2-3 milioni]	15%	7a 5m
RK Wipptal	[3-4 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Tures Aurina	[1-2 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Prato-Tubre	[1-2 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Nova Ponente-Aldino	[1-2 milioni]	15%	7a 5m 28gg
RK Silandro	[inferiore a 1 milione]	15%	7a 5m 28gg
Cassa Centrale Raiffeisen	[inferiore a 1 milione]	15%	7a 5m
Federazione Raiffeisen	[3-4 milioni]	15%	7a 5m

**277.** Le Linee Guida prevedono, inoltre, che l'importo base della sanzione possa essere diminuito per tener conto di specifiche circostanze attenuanti. Per quanto concerne il caso di specie, è stata valutata l'adozione e il rispetto di uno specifico programma di *compliance*. Sul punto si evidenzia che la Federazione Raiffeisen e le RK Oltradige, Valle Isarco, Brunico, Silandro, Prato-Tubre, Merano, Castelrotto-Ortisei, Tures Aurina, Wipptal e Lagundo hanno posto in essere un programma di *compliance* antitrust consistente nella documentata adozione di un codice di condotta e nello svolgimento di attività seminariale rivolta ai dipendenti. Al riguardo, pertanto, in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee Guida, si ritiene di riconoscere alle suddette società un'attenuante specifica pari al 10% della sanzione.

**278.** Le sanzioni ricalcolate tenendo conto delle circostanze attenuanti sono indicate di seguito. L'articolo 15 della legge n. 287/90 prevede un limite massimo della sanzione pari al 10% del fatturato totale realizzato nell'esercizio chiuso prima della notifica della diffida. Nella tabella si riporta, per ogni impresa, l'ammontare della sanzione risultante dal descritto calcolo effettuato in applicazione delle Linee Guida.

**Tabella 8 – Importo base, calcolo delle attenuanti e fatturato totale**

Parte	Importo base	Attenuanti	Sanzione ricalcolata con attenuanti	Fatturato totale
RK Brunico	3.657.381	10%	3.291.643	42.514.580
RK Bolzano	2.212.116	-	2.212.116	27.193.517
RK Lana	5.902.747	-	5.902.747	21.203.107
RK Valle Isarco	3.262.371	10%	2.936.134	22.618.876
RK Merano	3.325.394	10%	2.992.854	21.353.581
RK Castelrotto-Ortisei	1.902.255	10%	1.712.030	20.726.777
RK Oltradige	2.343.167	10%	2.108.850	16.200.289
RK Lagundo	2.628.891	10%	2.366.002	15.017.733
RK Wipptal	3.924.976	10%	3.532.479	15.766.373
RK Tures Aurina	1.274.258	10%	1.146.832	14.414.599
RK Prato-Tubre	1.912.693	10%	1.721.423	12.363.127
RK Nova Ponente-Aldino	1.409.326	-	1.409.326	8.619.251
RK Silandro	862.923	10%	776.631	5.300.768
Cassa Centrale Raiffeisen	863.695	-	863.695	94.272.489
Federazione Raiffeisen	3.550.883	10%	3.195.794	46.102.828

**279.** In considerazione di quanto sopra, l'importo della sanzione irrogata è fissato nella misura seguente (€):

**Tabella 9 – Sanzione finale**

<b>Parte</b>	<b>Sanzione</b>
RK Brunico	3.291.643
RK Bolzano	2.212.116
RK Lana	2.120.311
RK Valle Isarco	2.261.888
RK Merano	2.135.358
RK Castelrotto-Ortisei	1.712.030
RK Oltradige	1.620.029
RK Lagundo	1.501.773
RK Wipptal	1.576.637
RK Tures Aurina	1.146.832
RK Prato-Tubre	1.236.313
RK Nova Ponente-Aldino	861.925
RK Silandro	530.077
Cassa Centrale Raiffeisen	863.695
Federazione Raiffeisen	3.195.794

#### ***VI.5 Determinazione della sanzione per l'intesa nella provincia di Trento***

**280.** Al fine di individuare i criteri per la determinazione della sanzione, occorre tenere presente, oltre a quanto previsto dal citato articolo 15, comma 1, anche il disposto dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle *“Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità in applicazione dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90”* (di seguito, Linee Guida), deliberate dall’Autorità il 22 ottobre 2014.

**281.** Con riguardo al calcolo della sanzione, ai sensi dei punti 7 e seguenti delle Linee Guida, si prende a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall’infrazione, realizzate dall’impresa nel mercato rilevante nell’ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione.

**282.** In conformità al punto 10 delle Linee Guida, per “valore delle vendite” si intende il valore complessivo dei contributi associativi versati dai soci appartenenti al settore del credito per l’anno 2014 (ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione). Non è condivisibile l’argomentazione di Parte secondo cui il valore delle vendite dovrebbe essere riparametrato tenendo conto delle sole

casce utenti Phoenix e dei soli mutui alle famiglie a tasso variabile senza *floor*, in quanto, in assenza di un vero e proprio “fatturato rilevante”, per le associazioni di categoria il diritto antitrust prevede di prendere a riferimento, convenzionalmente, l’insieme dei contributi associativi delle associate operanti nel mercato rilevante in cui è stato posto in essere l’illecito<sup>233</sup>. Il valore delle vendite, infatti, “*deve essere individuato in relazione alla perimetrazione del mercato rilevante in quanto nozione che delimita l’infrazione*”<sup>234</sup>.

**283.** Ai fini della determinazione dell’importo base della sanzione, al valore delle vendite, come sopra determinato, dovrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione, rispetto alla quale si rinvia integralmente a quanto rappresentato al paragrafo precedente *sub* 6.3.f). Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, “*in funzione del grado di gravità della violazione*” (punto 11). Nel caso di specie, si ritiene di applicare una percentuale pari al 5%.

**284.** Secondo le Linee Guida la durata dell’infrazione ha un impatto sulle conseguenze pregiudizievoli dell’infrazione e, dunque, risulta meritevole di valorizzazione nella determinazione dell’ammontare appropriato della sanzione. Nel caso di specie, l’intesa ha avuto inizio il 29 novembre 2013 e risulta cessata alla data del 23 dicembre 2015, per un periodo complessivo pari a due anni e 24 giorni (cfr. para. 6.3.e)).

**Tabella 10 – Calcolo della sanzione**

Parte	Valore delle vendite 2014	% valore delle vendite	Durata	Importo base e Sanzione finale	Fatturato totale
Federazione Trentina	[5-6 milioni]	5%	2a 24gg	599.963	17.589.634

**285.** In considerazione di quanto sopra, l’importo della sanzione irrogata alla Federazione Trentina è fissato nella misura di 599.963 €.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO che l’intesa sopra descritta, posta in essere nella provincia di Bolzano, da Federazione Cooperative Raiffeisen, Cassa Rurale di Bolzano, Cassa Raiffeisen Brunico, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Valle Isarco, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Wipptal, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Prato-Tubre, Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino, Cassa Raiffeisen Silandro e Cassa Centrale Raiffeisen dell’Alto Adige, integra una fattispecie restrittiva della concorrenza ai sensi dell’art. 2 della legge 287/90, in quanto, come diffusamente dimostrato, finalizzata a limitare il confronto concorrenziale mediante la concertazione su variabili

<sup>233</sup> Cfr. TAR Lazio, sentenza n. 1757/2011, I713 Consiglio Nazionale dei Geologi, confermata da ultimo da TAR Lazio, sentenza n. 4943/2015, I738 FNOMCEO “*Può considerarsi legittimo, ai fini dell’irrogazione della sanzione nei confronti di un ente di tipo associativo, il riferimento al totale delle entrate contributive associative quale “fatturato” ex art. 15 l. n. 287/90, atteso che la nozione di cui a tale norma di legge non può che essere intesa in senso lato, in riferimento ai soggetti sanzionati e alla loro conformazione associativa*”.

<sup>234</sup> Cfr. Consiglio di Stato sentenze 4 settembre 2014 nn. 4506, 4510, 4513 nel caso I77 Logistica internazionale.

strategiche per la determinazione del prezzo alla clientela finale, rappresentata dalle famiglie consumatrici, dando luogo ad un'intesa segreta orizzontale di prezzo, restrittiva per oggetto e particolarmente grave ai sensi della consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia antitrust;

RITENUTO che le evidenze documentali agli atti non consentono di imputare l'infrazione alle società Cassa Rurale Renon, Cassa di Risparmio di Bolzano e Banca Popolare dell'Alto Adige;

RITENUTO che l'intesa sopra descritta, posta in essere nella provincia di Trento, dalla Federazione Trentina della Cooperazione integra una fattispecie restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 2 della legge 287/90, in quanto, come dimostrato, finalizzata a concertare, attraverso la diffusione di un tasso medio di riferimento per la determinazione del prezzo alla clientela finale, rappresentata dalle famiglie consumatrici, la politica commerciale delle casse rurali ad essa aderenti, evitando il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali e dando luogo ad un'intesa di prezzo, restrittiva per oggetto e particolarmente grave ai sensi della consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia antitrust;

#### DELIBERA

a) che i comportamenti posti in essere da Federazione Cooperative Raiffeisen Soc. Coop., Cassa Rurale di Bolzano Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Brunico Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lana Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Valle Isarco Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Merano Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Oltradige Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Lagundo Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Wipptal Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Tures Aurina Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Prato-Tubre Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino Soc. Coop., Cassa Raiffeisen Silandro Soc. Coop. e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige S.p.A., consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali anche attraverso lo scambio di informazioni sensibili con l'obiettivo di limitare il confronto competitivo tra le Parti nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nella provincia di Bolzano, costituiscono un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge 287/90;

b) che i comportamenti posti in essere da Federazione Trentina della Cooperazione Soc. Coop., consistenti nella messa a disposizione delle Casse Rurali federate di un tasso di riferimento idoneo a limitare il confronto competitivo tra queste ultime nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici nella provincia di Trento, costituiscono un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge 287/90;

c) che le Parti si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto delle infrazioni accertate ai punti precedenti;

d) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, vengano applicate le sanzioni amministrative pecuniarie alle seguenti società:

---

<b>RK Brunico</b>	<b>€ 3.291.643</b>
RK Bolzano	€ 2.212.116
RK Lana	€ 2.120.311
RK Valle Isarco	€ 2.261.888
RK Merano	€ 2.135.358
RK Castelrotto-Ortisei	€ 1.712.030
RK Oltradige	€ 1.620.029
RK Lagundo	€ 1.501.773
RK Wipptal	€ 1.576.637
RK Tures Aurina	€ 1.146.832
RK Prato-Tubre	€ 1.236.313
RK Nova Ponente-Aldino	€ 861.925
RK Silandro	€ 530.077
Cassa Centrale Raiffeisen	€ 863.695
Federazione Raiffeisen	€ 3.195.794
Federazione Trentina	€ 599.963

---

Le sanzioni amministrative di cui alla precedente lettera d) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al

concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12030 - CEMENTIR ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI SACCI**

*Provvedimento n. 25877*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione della società Cementir Italia S.p.A., pervenuta il 26 gennaio 2016;

VISTI la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. LE PARTI**

1. Cementir Italia S.p.A. (di seguito, Cementir) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di cemento, nella estrazione di materiali inerti e, attraverso la propria controllata Betontir S.p.A., nella produzione e vendita di calcestruzzo preconfezionato, calce e qualsiasi altro legante idraulico, nonché attività di ricerca e coltivazione di materiali di miniera e di cava ed attività nel settore impiantistico.

Cementir Italia S.p.A. è controllata da Cementir holding S.p.A., società attiva a livello mondiale nella produzione e vendita di cemento, calcestruzzo e materiali inerti nonché nel trattamento e gestione dei rifiuti urbani e industriali.

Cementir holding S.p.A., a sua volta, è controllata da Caltagirone S.p.A., società a capo del gruppo Caltagirone, attivo in diversi altri settori, tra cui quello delle costruzioni e dei grandi lavori.

Nel 2015 il Gruppo Caltagirone ha conseguito, in Italia, un fatturato superiore a [100-492]<sup>1</sup> milioni di euro.

2. Oggetto di acquisizione è il ramo d'azienda della società Sacci Società per Azioni - Centrale Cementerie Italiane S.p.A. (di seguito, r.a. Sacci) attivo nella produzione e commercializzazione di cemento e calcestruzzo preconfezionato, costituito, in particolare, da cinque stabilimenti per la produzione di cemento, tre terminali costieri, ventotto centrali di betonaggio<sup>2</sup>, cinque miniere di marna, una miniera di calcare e due impianti per la lavorazione di inerti<sup>3</sup>.

Nel corso del 2014, il ramo d'azienda di Sacci ha conseguito, in Italia, un fatturato complessivo di circa [49-100] milioni di euro.

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Di cui sei chiuse e non più riattivabili.

<sup>3</sup> Le cave per la produzione di inerti sia di Cementir che del r.a. Sacci sono inattive. Il ramo d'azienda oggetto di acquisizione comprende altresì la partecipazione di minoranza detenuta da Sacci in tre società, Energy for Growth (1,9%), San Paolo S.c.r.l. (20%) e Fenicem S.A. (33,3%).

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame riguarda l'acquisizione da parte di Cementir del r.a. Sacci.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parte di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 492 milioni di euro e in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dal ramo d'azienda del quale è prevista l'acquisizione è stato superiore a 49 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

5. In ragione dell'operatività del ramo d'azienda oggetto di acquisizione, l'operazione in esame interessa le attività di produzione e commercializzazione di cemento e calcestruzzo preconfezionato.

### *Il mercato rilevanti e gli effetti dell'operazione*

#### **Il mercato della produzione e commercializzazione di cemento**

6. Il cemento deriva sinteticamente dalla frantumazione di alcune materie prime (calcare, marna etc.) e dalla loro omogeneizzazione e cottura, dalla quale si ottiene il semilavorato denominato *clinker*<sup>4</sup>. Detto semilavorato, con l'aggiunta di opportuni correttivi, viene poi macinato per ottenere il cemento nelle sue varie tipologie, diverse per composizione chimica e caratterizzazione fisico/meccanica. Nonostante l'esistenza di diverse tipologie di cemento in rapporto alla composizione chimica del prodotto, nonché alle caratteristiche meccaniche e fisiche che ne determinano le funzioni d'uso specifiche (cementi normali, ad alta resistenza, speciali), il cemento rimane un prodotto sostanzialmente omogeneo<sup>5</sup>. La domanda di cemento è principalmente costituita dai produttori di calcestruzzo e dall'industria delle costruzioni nella quale il cemento è utilizzato come legante idraulico.

7. Gli scambi con l'estero di cemento sono limitati. Nel 2014 le importazioni hanno rappresentato solo il 3,8% dei consumi nazionali (in riduzione rispetto al 2013) e le esportazioni il 10% circa della produzione nazionale<sup>6</sup>. Le importazioni inoltre sono in ampia misura connesse alla

---

<sup>4</sup> Il processo produttivo trasforma materiali inerti, pietra e argilla con due macinazioni fini e una cottura ad altissima temperatura. Il costo dell'energia rappresenta, in tale contesto, oltre la metà del costo totale di produzione. Il fabbisogno di energia termica è invece soddisfatto in misura preponderante mediante l'utilizzo di carbone. Cfr. la Relazione annuale 2014 Aitec, pag. 60.

<sup>5</sup> Nel 2014, in Italia, il 67,5% della produzione ha riguardato il cemento di tipo Portland di miscela e il 14,4% il cemento Portland, con prevalenza dei cementi ad alta ed altissima resistenza (classi 42,5 e 52,5). Il 72,6% di cemento è stato venduto sfuso (piuttosto che in sacco). Cfr. la Relazione annuale 2014 Aitec, pag. 35 e 36.

<sup>6</sup> Le esportazioni sono principalmente destinate a Algeria, Libia e Francia. Cfr. Relazione annuale 2014 Aitec.

disponibilità di terminali per la ricezione e lo stoccaggio di cemento trasportato in Italia sfuso via mare.

8. A causa dell'elevato rapporto tra peso e prezzo del cemento, i costi di trasporto hanno infatti un'alta incidenza rispetto a quelli unitari di produzione<sup>7</sup>. In ragione di tale fattore, che rende antieconomico il trasporto via terra a distanze elevate, è possibile individuare i mercati geografici rilevanti come le aree aventi centro in ciascun impianto o terminale oggetto di acquisizione e tali da includere gli stabilimenti, terminali o siti di stoccaggio di cemento in un raggio di percorrenza stradale di circa 250 km (isodistanze di 250 km). La definizione del confine dei mercati geografici rilevanti attraverso le isodistanze, piuttosto che il raggio geodetico<sup>8</sup>, consente di tenere più propriamente conto dell'orografia del territorio e di individuare con maggiore precisione l'area che può essere economicamente servita dallo stabilimento/terminale oggetto di acquisizione, dati i costi di trasporto.

9. Nel caso di specie, i mercati geografici rilevanti, in cui si realizza una sovrapposizione tra le attività delle Parti, sono individuati sulla base di isodistanze stradali di circa 250 km aventi centro, rispettivamente, nei quattro stabilimenti di produzione di cemento inclusi nel r.a. Sacci e ancora in attività negli ultimi tre anni<sup>9</sup>. Si tratta degli stabilimenti di Tavernola (BG), Greve in Chianti (FI), Castelraimondo (MC) e Cagnano Amiterno (AQ).

#### ***Effetti dell'operazione nel mercato della produzione e commercializzazione di cemento***

10. Nella tabella che segue sono individuate le quote di mercato attribuibili a Cementir e al r.a. Sacci, nonché la quota di mercato che verrà a detenere Cementir a valle dell'operazione di concentrazione, nei quattro mercati geografici rilevanti della produzione e commercializzazione di cemento, come sopra individuati.

---

<sup>7</sup> Cfr. la Relazione annuale 2014 Aitec, pag. 43 "Per il settore cementiero l'autotrasporto rappresenta un elemento di fondamentale importanza, il cui costo raggiunge una percentuale rilevante del valore del prodotto consegnato (fino al 25-30%)".

<sup>8</sup> Cfr. il caso comunitario COMP(M.7252 – Holcim/Lafarge C(2014) 9962final, del 15 dicembre 2014, nel quale una ampia analisi di mercato ha evidenziato come la più ampia parte delle vendite di cemento (70% circa) è realizzata nei confronti di clienti localizzati nel raggio geodetico di 150 km dallo stabilimento produttivo/terminale. Nel caso in esame, è stato verificato che, per quanto riguarda le aree geografiche nell'intorno degli stabilimenti e terminali oggetto di acquisizione, un raggio lineare di 150 Km corrisponde a una percorrenza su strada di circa 220-250 km. Cfr. anche C12016 - Buzzi Unicem/Ramo d'azienda di Sacci, 16 dicembre 2015, in Boll. 48/2015.

<sup>9</sup> Non si è ritenuto di individuare i mercati geografici relativi ai tre terminali costieri (Ravenna, Vasto e Manfredonia) e allo stabilimento di Livorno oggetto di acquisizione nell'ambito del r.a. Sacci, in quanto, rispettivamente, inattivi da più di tre esercizi. Tali impianti sono da tempo privi di una quota di mercato e di un relativo parco clienti e si ritiene abbiano pertanto anche una limitata idoneità potenziale a produrre fatturato per il futuro. Ad ogni modo il terminale di Ravenna e lo stabilimento di Livorno sono compresi nel mercato geografico con centro nello stabilimento di Greve in Chianti (FI), il terminale di Ravenna rientra anche nel mercato geografico con centro nello stabilimento di Castelraimondo (MC) e il terminale di Vasto è compreso nel mercato geografico con centro nello stabilimento di Cagnano Amiterno (AQ).

**Quote di mercato rispetto al volume delle vendite - dati 2014**

	<b>Tavernola</b>	<b>Greve in Chianti</b>	<b>Castelraimondo</b>	<b>Cagnano Amiterno</b>
Cementir	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[15-20%]
r.a. Sacci	[5-10%]	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]
Cementir post-operazione	[10-15%]	[15-20%]	[20-25%]	[25-30%]

Fonte: informazioni trasmesse dalle parti, dagli operatori concorrenti, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dall'Istat nell'ambito del procedimento C12016 - Buzzi Unicem/Ramo d'azienda di Sacci.

11. A seguito dell'operazione in esame Cementir verrà a detenere, in ciascuno dei mercati considerati, quote non inferiori al [omissis] ma mai superiori al [omissis] e diventerà il primo operatore con riguardo ai mercati di Castelraimondo e Cagnano Amiterno, con una quota comunque inferiore al 30%. Sui mercati geografici rilevanti sono inoltre presenti qualificati concorrenti potenzialmente in grado di esercitare una adeguata pressione competitiva su Cementir<sup>10</sup>.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante nei mercati rilevanti della produzione e commercializzazione di cemento o a modificarne in misura significativa le condizioni di concorrenza.

**Il mercato della produzione e commercializzazione di calcestruzzo preconfezionato**

13. Il calcestruzzo è un prodotto semilavorato ottenuto dalla miscelazione di cemento, inerti quali ghiaia e sabbia, acqua ed eventuali additivi; la produzione viene eseguita con l'uso di macchine. Il calcestruzzo viene solitamente fornito agli utilizzatori preconfezionato, cioè preparato presso un impianto di miscelazione e trasportato sul luogo di impiego a mezzo di betoniere. Esiste altresì la possibilità che il calcestruzzo venga preparato direttamente in cantiere dall'utilizzatore stesso, utilizzando miscele (rese trasportabili mediante confezionamento in sacchi) cui viene aggiunta acqua. Il cemento è l'input principale per la produzione del calcestruzzo e non è sostituibile con altri materiali.

14. Dal punto di vista geografico, il mercato del calcestruzzo ha dimensione locale in ragione della limitata trasportabilità del prodotto e della sua facile deperibilità dovuta, essenzialmente, a tempi di solidificazione del prodotto piuttosto brevi. La commercializzazione oltre una certa distanza diviene così antieconomica, rendendo per l'utilizzatore più conveniente, in caso, l'opzione dell'auto-produzione. In particolare, viene generalmente considerata un'area di raggio limitato (trenta chilometri circa) avente centro nel luogo ove sorge lo stabilimento per la produzione di

<sup>10</sup> Sono in particolare attive, con quote di rilievo: i) nel mercato di Tavernola, le imprese Italcementi S.p.A. ([20-25%]), Holcim (Italia) S.p.A. ([10-15%]) Buzzi Unicem S.p.A. ([10-15%]); ii) nel mercato di Greve in Chianti, le imprese Colacem S.p.A. ([20-25%]), Cementerie Aldo Barbetti S.p.A. ([20-25%]) e Cementizillo S.p.A. ([10-15%]); iii) nel mercato di Castelraimondo, le imprese Buzzi Unicem S.p.A. ([15-20%]), Colacem S.p.A. ([15-20%]), Cementerie Aldo Barbetti S.p.A. ([15-20%]) e Italcementi S.p.A. ([15-20%]); iv) nel mercato di Cagnano Amiterno, le imprese Colacem S.p.A. ([20-25%]), Cementerie Aldo Barbetti S.p.A. ([10-15%]), Italcementi S.p.A. ([10-15%]), Buzzi Unicem S.p.A. ([10-15%]).

calcestruzzo<sup>11</sup>. Va altresì rilevato che nel settore del calcestruzzo è ipotizzabile la sovrapposizione tra i bacini di utenza dei singoli impianti di produzione, con un effetto di omogeneizzazione delle condizioni di concorrenza in un'area geografica più ampia.

15. Ai fini della valutazione degli effetti concorrenziali dell'operazione in esame, i mercati geografici rilevanti in cui si realizza una sovrapposizione tra le attività delle parti, sono individuabili nelle seguenti aree o insiemi di aree con raggio lineare di trenta km<sup>12</sup>:

l'area con centro nell'impianto di Camerino ("Marche 1");

l'area con centro nell'impianto di Monte Roberto ("Marche 2");

l'area derivante dall'unione delle aree con centro negli impianti di Alba Adriatica e Castellalto ("Abruzzo");

l'area derivante dall'unione delle aree con centro negli impianti di Roma Portuense e Roma Casilino ("Roma").

#### ***Gli effetti dell'operazione nel mercato della produzione e commercializzazione di calcestruzzo preconfezionato***

16. Nella tabella che segue sono individuate le quote di mercato attribuibili a Cementir e al r.a. Sacci, nonché la quota di mercato che verrà a detenere Cementir a valle dell'operazione di concentrazione, nei quattro mercati geografici rilevanti della produzione e commercializzazione di calcestruzzo, come sopra individuati.

#### ***Quote di mercato rispetto al volume della produzione<sup>13</sup> - dati 2014 e 2015***

	<i>Marche 1</i>		<i>Marche 2</i>		<i>Abruzzo</i>		<i>Roma</i>	
	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
<b>Cementir</b>	[< 1%]	[1-5%]	[< 1%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
<b>r. a. Sacci</b>	[< 1%]	[10-15%]	[1-5%]	[10-15%]	[1-5%]	[30-35%]	[1-5%]	[1-5%]
<b>Cementir post-operazione</b>	[< 1%]	[10-15%]	[1-5%]	[10-15%]	[5-10%]	[30-35%]	[1-5%]	[5-10%]

Fonte: stima delle parti.

17. Gli anni presi in considerazione per il calcolo delle quote di mercato sono il 2014 e il 2015, dal momento che la quota attribuibile al r.a. Sacci è diminuita sensibilmente nel corso del 2015.

<sup>11</sup> Le attività di ricerca e sviluppo nel settore dei materiali da costruzione hanno tuttavia determinato la messa a punto di additivi, i quali, oltre a migliorare le caratteristiche tecniche del calcestruzzo sotto il profilo della elasticità e resistenza, hanno altresì consentito di conservare più a lungo la lavorabilità (in particolare i c.d. "additivi ritardanti") e dunque di trasportare a maggiore distanza il prodotto preconfezionato, ampliandone in tal modo il raggio di commercializzazione.

<sup>12</sup> Ai fini della determinazione dei mercati geografici rilevanti non sono state prese in considerazione le sei centrali di betonaggio che, pur comprese nel r.a. di Sacci, risultano chiuse e non più riattivabili.

<sup>13</sup> Date la particolare caratteristica di deperibilità del prodotto, si ritiene che i volumi prodotti costituiscano stima sufficientemente accurata dei volumi venduti.

18. Prendendo in considerazione le quote di mercato delle Parti nel 2015, si rileva che, a seguito dell'operazione in esame, Cementir verrebbe a detenere, nei diversi mercati geografici rilevanti considerati, in presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quote mai superiori al 10%. Con riferimento invece alle quote di mercato nell'anno 2014, Cementir verrebbe a detenere quote di mercato mai superiori al 15%, con l'eccezione della quota relativa all'area geografica "Abruzzo", nella quale la quota di mercato congiuntamente detenuta dalle Parti sarebbe comunque non superiore al 35%.

19. In merito a tale ultimo mercato rilevante – quello relativo all'area "Abruzzo" – va tuttavia osservato che, in relazione all'anno 2014, il r.a. Sacci detiene una quota elevata, [omissis] già prima dell'operazione e che pertanto l'effetto incrementale sulla quota di mercato dell'acquisizione si limita a pochissimi punti percentuali. Inoltre, nello stesso anno, in tale mercato sono presenti diversi operatori concorrenti con quote anche significative e pari al [30-35%] (Colabeton), al [15-20%] (Samica) e al [5-10%] (Inerti Salinello). Non si riscontrano infine elevate barriere all'ingresso, anche in ragione dell'esistenza di numerosi impianti di betonaggio recentemente dismessi a seguito della contrazione della domanda<sup>14</sup> e che potrebbero essere riavviati in tempi e a costi contenuti.

20. Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante nei mercati rilevanti della produzione e commercializzazione di calcestruzzo o a modificarne in misura significativa le condizioni di concorrenza.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

---

<sup>14</sup> Il consumo interno si è ridotto dai 72,5 milioni di mc del 2007 a 27 milioni nel 2015. Cfr. il Rapporto Atecap 2015, pag. 81.

---

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1257 – DETERMINAZIONE AIFA N. 1427/2015 IN MATERIA DI RIMBORSI ALLE REGIONI PER ACQUISTI DI FARMACI ANTI-EPATITE C

Roma, 24 dicembre 2015

Direttore Generale *pro-tempore*  
dell'Agenzia Italiana del Farmaco – AIFA

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 22 dicembre 2015, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente ai contenuti della determinazione n. 1427 adottata dall'Agenzia Italiana del Farmaco ("AIFA") il 4 novembre 2015 e pubblicata in *G.U.* n. 264 del 12 novembre 2015.

Ai fini dell'esercizio dei poteri di cui al predetto articolo 21-*bis*, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

La determinazione AIFA n. 1427/2015, *Attività di rimborso alle Regioni in attuazione del meccanismo prezzo/volume per i medicinali per uso umano Sovaldi e Harvoni*, ha sostituito la precedente determinazione AIFA n. 982 del 17 luglio 2015, avente il medesimo titolo. Presupposto di entrambe le determinazioni è l'accordo negoziale stipulato in data 29 gennaio 2015 tra AIFA e la società Gilead Sciences S.r.l. ("Gilead"), titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di Sovaldi e Harvoni ("Farmaci"), per la parte in cui tale accordo prevede il riconoscimento di somme di denaro alle Strutture Sanitarie Regionali ("Regioni") quali elemento costitutivo di un meccanismo di progressiva diminuzione dei prezzi delle forniture dei Farmaci al Sistema Sanitario Nazionale ("SSN") all'aumentare delle quantità vendute. Più nello specifico, tali somme hanno qualifica di rimborsi alle Regioni rispetto a quanto dalle stesse corrisposto per l'acquisto dei Farmaci.

Tuttavia, mentre la determinazione n. 982/2015 stabiliva che i rimborsi avvenissero tramite bonifico, la successiva determinazione n. 1427/2015 dispone che Gilead provveda a restituire le somme alle Regioni tramite emissione di note di credito. A fronte di tale variazione delle modalità di rimborso, l'Autorità ha ricevuto una segnalazione di possibili effetti anti-concorrenziali: ciò in quanto il riconoscimento di note di credito alle Regioni sarebbe suscettibile di condizionare le rispettive politiche future di acquisto dei Farmaci, in presenza di alternative a questi per il trattamento dell'epatite C.

L'Autorità, a valle delle verifiche svolte in proposito, prende atto del fatto che AIFA ha assunto la determinazione n. 1427/2015 al fine di ovviare alle distorsioni dei rapporti economico-commerciali tra le Regioni e Gilead, distorsioni derivanti dal perdurare di situazioni debitorie in capo alle prime nei confronti della seconda, con la conseguenza che, ai sensi di quanto originariamente disposto dalla determinazione n. 982/2015, l'impresa era chiamata a versare ingenti somme di denaro a titolo di rimborso su importi di vendite i cui crediti non erano ancora riscossi.

Tanto premesso, l'Autorità rileva nondimeno come il tenore letterale della determinazione n. 1427/2015 non lasci intendere l'effetto del nuovo sistema di note di credito come limitato a una compensazione debiti-crediti pregressi tra impresa e P.A.. Infatti, non è ricavabile da nessun elemento dell'atto in esame un riferimento esplicito a tale obiettivo, né vi sono del resto richiami all'esistenza di debiti scaduti in capo alle Regioni quali presupposto dell'applicabilità di soluzioni di compensazione.

In tale prospettiva, il mantenimento in vigore della determinazione n. 1427/2015 pare pertanto suscettibile di vincolare gli acquisti futuri di trattamenti anti-epatite C da parte delle Regioni a forniture dei Farmaci, con effetti di consolidamento/rafforzamento di posizioni commerciali che già vedono in Gilead il principale operatore nel mercato di riferimento. Nel tenere conto dell'opportunità d'individuare soluzioni alla problematica evidenziata da AIFA, l'Autorità rileva come andrebbero evidentemente privilegiate quelle prive delle criticità concorrenziali ora riconducibili alla determinazione n. 1427/2015 e al meccanismo delle note di credito che essa ha introdotto: a puro titolo d'esempio, sarebbe possibile subordinare l'attivazione del meccanismo di rimborso alle Regioni all'avvenuto pagamento delle forniture da parte delle stesse.

Alla luce di quanto sin qui considerato, l'Autorità ritiene pertanto che i contenuti della determinazione n. 1427/2015, e in particolare la previsione della corresponsione alle Regioni delle somme dovute in applicazione dei predetti sconti prezzo/volume a mezzo di note di credito, senza alcuna correlazione a pregresse posizioni debitorie suscettibili di essere risolte a mezzo di compensazione, possano avere effetti restrittivi della concorrenza nella fornitura al SSN di prodotti farmaceutici per il trattamento dell'epatite C.

L'Autorità, in conclusione, ritiene che la determinazione n. 1427/2015 costituisca una violazione del principio di libera concorrenza, così come espresso anche dal combinato disposto degli artt. 41 e 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, principio che – insieme a quelli necessariamente correlati di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità richiesti nell'esercizio della discrezionalità amministrativa – deve informare i rapporti economici intercorrenti tra le imprese e le pubbliche amministrazioni.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, AIFA dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso dinanzi al tribunale amministrativo competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

***Comunicato in merito all'adeguamento dell'Agenzia Italiana del Farmaco – AIFA al parere espresso dall'Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 relativamente alla determinazione AIFA n. 1427/2015 in materia di rimborsi alle Regioni per acquisti di farmaci anti-epatite C***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 2 marzo 2016, ha deciso che non impugnerà davanti al TAR competente la determinazione AIFA n. 1427/2015, *Attività di rimborso alle Regioni in attuazione del meccanismo prezzo/volume per i medicinali per uso umano Sovaldi e Harvoni*. L'Autorità ha infatti ritenuto che siano venuti meno i presupposti per il ricorso previsto dall'art. 21-bis della legge n. 287/1990.

In particolare, nel parere motivato deliberato nella riunione del 22 dicembre 2015 ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità aveva rilevato come il tenore letterale della det. n. 1427/2015 non lasciasse intendere l'effetto del nuovo sistema di note di credito – introdotto da AIFA in sostituzione di quanto originariamente previsto dalla det. n. 982/2015 per regolare alcuni aspetti economici dei rapporti di fornitura tra le amministrazioni sanitarie locali e l'impresa titolare dei farmaci Sovaldi e Harvoni, a valle di appositi accordi negoziali stipulati nel gennaio 2015 tra AIFA e la medesima impresa – come limitato a una compensazione debiti-crediti dipendente dallo stato dei pagamenti delle forniture già effettuate nel passato alle amministrazioni sanitarie locali.

L'Autorità, nel proprio parere motivato, paventava pertanto il rischio che la det. n. 1427/2015 vincolasse gli acquisti futuri di trattamenti anti-epatite C, con effetti di consolidamento/rafforzamento delle posizioni commerciali esistenti.

Preso atto di quanto stabilito da AIFA nella nuova determinazione n. 227/2016 del 12 febbraio 2016, pubblicata in G.U. il 19 febbraio 2016, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento, ritenendo che quanto ivi chiarito e determinato sia suscettibile di rimuovere i dubbi concorrenziali espressi nel parere del 22 dicembre 2015.

---

**AS1258 - COMUNE DI TARANTO-AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DI SERVIZI PUBBLICI AD ASSOCIAZIONI VOLONTARISTICHE SENZA RICORSO A PROCEDURE SELETTIVE**

Roma, 18 febbraio 2016

Comune di Taranto – Segreteria Generale

Con riferimento alla richiesta di parere inoltrata da codesta amministrazione, concernente l'affidamento della gestione di servizi pubblici ad associazioni volontaristiche senza ricorso a procedure selettive, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza del 10 febbraio 2016, ha rilevato quanto segue.

La richiesta di parere concerne, in particolare, l'affidamento diretto in convenzione alle associazioni protezionistiche o animaliste della concessione di gestione dei servizi pubblici aventi ad oggetto il ricovero e la custodia dei cani, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 2-bis, della l.r. Puglia n. 12/1995.

Le associazioni protezionistiche o animaliste menzionate dalla norma di cui sopra sono iscritte nell'albo regionale delle associazioni per la protezione degli animali ai sensi dell'articolo 13 della stessa legge regionale.

Per quel che qui interessa, l'iscrizione delle associazioni al riferito albo presuppone, tra i requisiti prescritti, che dal relativo statuto risulti *“la mancanza del fine di lucro e la tutela degli animali”*. Inoltre, l'articolo 14, comma 2 della legge regionale in esame dispone che le attività oggetto di convenzione svolte dalle associazioni protezionistiche *“hanno carattere volontario con esclusione di fini di lucro”*.

Con specifico riguardo all'affidamento a favore di un'associazione volontaristica della gestione di servizi pubblici, preme richiamare il consolidato orientamento dell'Autorità<sup>1</sup> secondo cui, coerentemente con le indicazioni esegetiche fornite dalla giurisprudenza comunitaria, le associazioni di volontariato, ancorché non perseguano fini di lucro e siano ispirate da principi solidaristici e sebbene le prestazioni fornite dai collaboratori siano per lo più o totalmente a titolo gratuito, sono imprese ai sensi del diritto *antitrust* allorché svolgano attività economica e, pertanto, non sono di per sé sottratte all'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica.

Ai fini dello scrutinio del caso di specie, rileva l'orientamento della Corte di Giustizia UE<sup>2</sup> teso a considerare legittimo l'affidamento diretto di servizi pubblici ad associazioni di volontariato

---

<sup>1</sup> Cfr., *ex multis*, AS487 – Affidamenti diretti per la fornitura dei servizi di trasporto in soccorso ad enti di volontariato”, del 18 novembre 2008.

<sup>2</sup> Cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 28 gennaio 2016 (causa C-50/14) e Corte di Giustizia UE, sentenza 11 dicembre 2014 (causa C113/13).

esclusivamente laddove l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente a una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. In tale ipotesi, afferma la Corte, l'amministrazione non è tenuta ad effettuare neppure una preventiva comparazione delle proposte di varie associazioni, o ad adempiere a specifici obblighi di pubblicità.

Affinché possa ritenersi applicabile la descritta opzione interpretativa volta a consentire l'affidamento diretto di un servizio pubblico alle associazioni volontaristiche, si richiede che le riferite associazioni non perseguano obiettivi diversi da quelli sopra menzionati e che non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le relative prestazioni, e che non procurino alcun profitto ai loro membri. In particolare, relativamente al rimborso dei costi, occorre verificare che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato e che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse.

Alla luce di quanto precede, anche la disposizione di cui al d.l. n. 95/2012, articolo 8, comma 4, concernente gli affidamenti alle associazioni di volontariato per importi non superiori a 200.000 euro, non potrà che essere letta secondo le delineate indicazioni giurisprudenziali rese dalla Corte di giustizia UE.

In conclusione, al fine di scrutinare la conformità alla normativa comunitaria e nazionale di affidamenti senza ricorso a procedure selettive ad associazioni volontaristiche, mediante un sistema di convenzionamento diretto, occorre verificare in concreto il contesto normativo e convenzionale in cui si iscrive detto affidamento diretto (contesto la cui compiuta disamina non può prescindere da approfondimenti puntuali sul contenuto negoziale della convenzione da stipulare con le Associazioni). Ciò al fine di valutare l'applicabilità dei principi e delle indicazioni esegetiche della Corte di Giustizia UE nelle pronunce richiamate, con particolare riferimento all'effettivo perseguimento, tramite tale affidamento, di finalità sociali, obiettivi di solidarietà ed efficienze di bilancio, a condizione che all'associazione volontaristica che gestisce il servizio venga riconosciuto esclusivamente il rimborso delle spese sostenute.

Si segnala, da ultimo, che sul menzionato articolo 14, comma 2-bis, della legge regionale della Puglia n. 12/1995 pende una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 95 del 22 dicembre 2014) per profili di tutela della concorrenza. In tal senso, le indicazioni fornite nel presente parere consentono un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione legislativa regionale in oggetto.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS4643B - FACTOTUS.IT-RIDETERMINAZIONE SANZIONE

*Provvedimento n. 25872*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il proprio provvedimento n. 21301 del 30 giugno 2010, adottato a conclusione del procedimento istruttorio relativo al caso PS4643 –FACTOTUS.IT, con il quale è stato deliberato che le società Hrw S.r.l. e Triboo S.p.A. hanno posto in essere pratiche commerciali scorrette ai sensi degli articoli 20, comma 2, 21, comma 1, lettera g), e 22, comma 2 e comma 4, lettera c), 24 e 25, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo consistenti:

Pratica A)

i) nell'aver pianificato la procedura di acquisto tramite il sito <http://www.factotus.it> in modo che il consumatore possa conoscere il prezzo comprensivo delle spese di spedizione solo dopo aver concluso l'ordine;

ii) nell'aver fornito informazioni sulle garanzie che, contrariamente a quanto è normativamente previsto, statuiscono che i prodotti acquistati tramite il sito <http://www.factotus.it> sono coperti solo ed esclusivamente dalla garanzia del produttore;

Pratica B), nell'aver opposto ostacoli al diritto di recesso.

Per la pratica scorretta *sub A*), punti i) e ii), è stata irrogata alla società Hrw S.r.l. la sanzione amministrativa pecuniaria di 60.000 € (sessantamila euro) e alla società Triboo S.p.A. la sanzione amministrativa pecuniaria di 70.000 € (settantamila euro), mentre per la pratica *sub B*) è stata irrogata alla società Triboo S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 € (cinquantamila euro);

VISTA la sentenza del TAR del Lazio, sez. I, n. 14102/2015, depositata in data 16 dicembre 2015, con la quale sono stati accolti parzialmente i ricorsi delle società Hrw S.r.l. e Triboo S.p.A. avverso il suddetto provvedimento ed è stato disposto l'annullamento delle sanzioni di cui al punto i) per entrambe le società, salva la rideterminazione della sanzione per entrambe le società Triboo S.p.A. e Hrw S.r.l. relativamente al punto ii), dal momento che la sanzione non è stata differenziata per le due fattispecie nell'ambito della pratica A);

CONSIDERATO che la rideterminazione della sanzione da comminare alle società Triboo S.p.A. e Hrw S.r.l., per la violazione accertata con provvedimento n. 21301 del 30 giugno 2010, deve avvenire in contraddittorio con le Parti;

CONSIDERATO che la presente rideterminazione è eseguita in ottemperanza alla sentenza del TAR ma non costituisce atto di acquiescenza ad essa da parte dell'Autorità;

RITENUTA, pertanto, in ottemperanza alla suddetta sentenza del TAR, la necessità di disporre l'avvio di un'istruttoria al fine di procedere alla rideterminazione della sanzione;

#### DELIBERA

- a) l'avvio del procedimento nei confronti delle società Triboo S.p.A. e Hrw S.r.l.;
- b) che le Parti possono presentare memorie scritte e documenti entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione del presente provvedimento;
- c) che il responsabile del procedimento è il dott. Antonino D'Ambrosio;
- d) che l'ufficio presso cui le Parti possono accedere agli atti del procedimento, previa richiesta scritta e contatto telefonico per stabilire le modalità dell'accesso, è il dottor Antonino D'Ambrosio al numero 06/85821230 (fax 06/85452230 - posta elettronica: antonino.d'ambrosio@agcm.it). L'accesso potrà essere effettuato direttamente dalle Parti o da persona delegata per iscritto;
- e) che il procedimento si concluderà entro sessanta giorni dalla data di protocollo della comunicazione del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà comunicato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

**IP216 - EXPO-DEPURATORI D'ACQUA***Provvedimento n. 25879*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, *Codice del Consumo*);

VISTO in particolare l'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'art. 19 del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTA la propria delibera n. 25690 del 28 ottobre 2015, con la quale l'Autorità ha contestato a Shopping Mall S.r.l. e Pure Water S.r.l. la violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non avere ottemperato alla propria delibera n. 25061 del 1 agosto 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

RITENUTA necessaria la sostituzione del responsabile del procedimento per sopravvenute esigenze organizzative

**DELIBERA**

di sostituire la dott.ssa Roberta Di Mei con il dott. Claudio Verna come responsabile del procedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

**PS9890 - ALLYOURMUSIC.NET-ABBONAMENTO NON RICHIESTO**

*Provvedimento n. 25880*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 9 settembre 2015, con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

1. All Your Music Ltd, in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo, avente sede nello Stato di Saint Vincent e Grenadine, ed operante nel settore dei servizi musicali a pagamento tramite la sottoscrizione di abbonamenti con i consumatori.

2. All Your Music Management Ltd, in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), Codice del Consumo, avente sede a Malta, detiene il controllo di All Your Music Ltd e gestisce i pagamenti derivanti dalle attività commerciali di quest'ultima.

3. Centro per i Diritti del Cittadino, avente sede a Roma, in qualità di associazione di consumatori ammessa a partecipare al procedimento in data 7 agosto 2015 in seguito ad una specifica istanza presentata in data 29 luglio 2015 ai sensi dell'art.10 del Regolamento.

**II. LA PRATICA COMMERCIALE**

4. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere dalle parti consistente nell'inscenare sondaggi a premio *on line* allo scopo di collocare gli abbonamenti musicali a pagamento *All Your Music* ad inconsapevoli consumatori.

5. Le segnalazioni pervenute all'Autorità riferiscono di una condotta consistente nell'invitare, tramite *pop up*, i consumatori che navigano su siti di operatori commerciali molto noti alla partecipazione ad un sondaggio *on line* con la promessa di ottenere in premio articoli di valore –in genere prodotti di elettronica di consumo– al prezzo di 1 o 2 euro. Alcune segnalazioni evidenziano anche l'inoltro di *email* di contenuto analogo a quello dei *pop up* provenienti in apparenza da grandi operatori commerciali.

6. Una volta inseriti i propri dati, compresi gli estremi della carta di credito per ottenere il premio, i consumatori si trovano abbonati ad un servizio musicale a pagamento senza essere stati

adeguatamente informati in merito alle caratteristiche, alla natura onerosa del servizio ed all'identità del professionista che lo eroga. In molti casi, i consumatori segnalano di essersi resi conto di aver sottoscritto l'abbonamento solo dopo aver ricevuto l'estratto conto della propria carta di credito, in altri casi ricevono una *e-mail* di conferma dell'abbonamento.

7. Quanto alla possibilità di recedere tempestivamente dal predetto abbonamento, i consumatori riferiscono, in alcuni casi, di aver provato a contattare i recapiti trovati nella *e-mail* di conferma o nel sito del professionista All Your Music senza esito e, in altri casi, di non essere stati informati delle condizioni di recesso.

Ciò premesso, la pratica commerciale oggetto del presente procedimento appare essersi realizzata tramite le seguenti condotte materiali:

(a) inscenare sondaggi spendendo indebitamente il nome ed il marchio di professionisti noti, al solo fine di carpire fraudolentemente i dati personali dei consumatori, promettendo che la partecipazione ai detti sondaggi consente la vincita di premi ed omettendo di segnalare in modo chiaro ed evidente che in realtà determina la sottoscrizione di un abbonamento ad un servizio a pagamento di *streaming* musicale *on demand* ad opera di un operatore diverso da quello che appare proporre il sondaggio;

(b) ostacolare la possibilità di disdire tempestivamente l'abbonamento al servizio una volta sottoscritto.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### 1) *L'iter del procedimento*

##### **Attività preistruttoria**

8. Al fine di ottenere il maggior numero di informazioni possibile in ordine alla pratica commerciale descritta al punto II, in data 4 maggio 2015, è stata inoltrata una richiesta tramite la rete *Consumer Protection Cooperation System* (CPCS) all'Autorità maltese per la concorrenza e la tutela del consumatore (MCCA), la quale, in data 26 maggio 2015, ha confermato le informazioni relative ai recapiti dei professionisti già agli atti, non fornendo ulteriori dettagli in ordine alla pratica commerciale.

9. In data 26 maggio 2015, è stata inviata una richiesta di collaborazione alla Guardia di Finanza al fine di ottenere informazioni in ordine ai rapporti tra i professionisti coinvolti.

Mediante comunicazione del 10 giugno 2015, la Guardia di Finanza, oltre a fornire i recapiti dei professionisti a sua disposizione, ha comunicato che la società avente sede nello Stato di Saint Vincent e Grenadine, All Your Music Ltd, risulta essere di proprietà della società maltese All Your Music Management Limited.

##### **Attività istruttoria**

10. In relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 18 giugno 2015, è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9890 nei confronti dei professionisti All Your Music Ltd e All Your Music Management Ltd per possibile violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *a*) e *f*), 22, 23, comma 1, lettera *u*), 24, 25, comma 1, lettera *d*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo.

11. In tale sede, veniva in particolare ipotizzata l'ingannevolezza e l'aggressività della condotta consistente nell'inscenare sondaggi *on line* promettendo la vincita di un premio al solo fine di

vendere abbonamenti musicali *All Your Music* ad inconsapevoli consumatori, cui veniva poi inibita la possibilità di recedere tempestivamente.

12. In data 27 luglio 2015, è stata pubblicata nel Bollettino dell'Autorità la Comunicazione di avvio del procedimento; pubblicazione resa necessaria dalla mancanza di positivo riscontro al tentativo di spedizione postale della medesima Comunicazione alla società All Your Music Ltd, avente sede nello Stato di Saint Vincent e Grenadine. Né All Your Music Ltd né All Your Music Management Ltd hanno fornito riscontro alla richiesta di informazioni allegata alla Comunicazione di avvio.

13. In data 7 agosto 2015, l'associazione di consumatori "Centro per i Diritti del Cittadino" è stata ammessa a partecipare al procedimento in seguito ad una specifica istanza presentata in data 29 luglio 2015 ai sensi dell'art.10 del Regolamento. La predetta associazione non ha tuttavia fornito elementi documentali nel corso del procedimento.

14. Con proprio provvedimento del 9 settembre 2015, l'Autorità, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, ha disposto la proroga di quaranta giorni del termine di conclusione del procedimento, dovuta alla opportunità di garantire un pieno contraddittorio anche nei confronti del professionista All Your Music Ltd, con sede nello Stato di Saint Vincent e Grenadine, il quale ha avuto conoscenza della Comunicazione di avvio dell'istruttoria solo tramite la pubblicazione in Bollettino avvenuta in data 27 luglio 2015.

15. In data 9 novembre 2015, sono state acquisite agli atti alcune pagine *web* del sito *www.tripadvisor.it* recanti informazioni relative alla pratica commerciale posta in essere dai professionisti.

16. In data 23 novembre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

## **2) Le evidenze acquisite**

17. Le segnalazioni in atti hanno evidenziato che il professionista All Your Music Ltd si è avvalso della notorietà di alcuni siti *web* facendovi comparire *pop up* che invitavano i consumatori a partecipare ad un sondaggio dietro la promessa di ottenere in premio articoli elettronici di valore al prezzo di 1 o 2 euro, prezzo quest'ultimo così modico da incentivare i singoli consumatori a parteciparvi.

18. Risulta che i siti su cui sono apparsi i *pop up* sono molteplici e riconducibili ad imprese commerciali molto note ai consumatori, tra i quali figurano: banche; operatori della grande distribuzione; motori di ricerca di vario genere; piattaforme commerciali, ecc. Tale circostanza è risultata idonea a confondere il consumatore in ordine alla provenienza dell'offerta commerciale.

18. Una volta risposto al sondaggio *online* al fine di ottenere il premio prospettato al modico prezzo di 1 o 2 euro - e inseriti i propri dati personali, compresi gli estremi della carta di credito - il consumatore si trova abbonato ad un servizio a pagamento di *streaming* musicale All Your Music senza ricevere il prodotto promesso in premio. L'abbonamento al servizio in parola è risultato avere un costo che varia dai 39.99 ai 79.99 euro al mese, così come si evince dalle detrazioni subite sulle carte di credito dei consumatori. In tal modo, al consumatore risulta celata, sotto l'apparenza di un'operazione a premi, la reale natura dell'offerta prospettata, di carattere puramente commerciale.

19. Inoltre, quanto alla possibilità di rinunciare al servizio, gran parte delle segnalazioni ricevute evidenzia l'assenza di chiarezza in ordine alle modalità di esercizio del diritto di recesso.

Infatti, nonostante nel sito *web www.allyourmusic.net* sia indicata la possibilità per il consumatore di disdire l'abbonamento, l'utente appare inibito da ogni possibilità di disdetta. Lo confermano alcuni consumatori che hanno inviato *e-mail* per disdire il contratto alle quali però il professionista non ha fornito riscontro.

20. In merito ai contatti messi a disposizione dei consumatori, sul sito *www.allyourmusic.net*, la società indica un numero telefonico con prefisso inglese (+442033187846) e un indirizzo di posta (*info@allyourmusic.net*) che tuttavia non consente di contattare effettivamente operatori della All Your Music Ltd. Risulta infatti che le *e-mail* non vengono riscontrate e in risposta alle chiamate è trasmesso un messaggio pre-registrato, sempre in lingua inglese, con il quale si invita il consumatore a richiamare successivamente, ostacolando di fatto il tempestivo esercizio del diritto di recesso.

21. Le circostanze illustrate appaiono confermate anche da quanto acquisito agli atti in data 9 novembre 2015 mediante accesso al sito *web www.tripadvisor.it* contenente alcune informazioni relative alla pratica commerciale posta in essere dai professionisti<sup>1</sup>. Si tratta di alcune pagine *internet* dedicate alla cd. "truffa AllYourMusic" che descrivono eventi analoghi a quelli indicati nelle diverse segnalazioni pervenute in Autorità, ovvero, la sottoscrizione inconsapevole di un abbonamento musicale a pagamento a seguito della compilazione di un sondaggio comparso tramite *pop up* mentre si stava consultando il sito *www.tripadvisor.it*. Uno dei consumatori riferisce di aver provato a recedere dal contratto e di esservi riuscito solo dopo aver pagato il primo mese di servizio, pur avendo inviato tempestivamente la comunicazione alla *mail* messa a disposizione del professionista. In altri casi, vengono riferiti diversi addebiti e l'assenza di indicazioni in ordine alle condizioni di recesso.

### **3) Le argomentazioni difensive delle Parti**

22. A seguito della Comunicazione di avvio del procedimento, i professionisti coinvolti hanno ritenuto di non partecipare al procedimento stesso tramite memorie difensive o altra documentazione.

## **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

23. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa tramite *internet*, almeno da ottobre 2014 a marzo 2015, è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

24. Con parere pervenuto in data 2 febbraio 2015 la suddetta Autorità, nel ritenere di limitare le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere la pratica commerciale e incidere e amplificare l'eventuale scorrettezza della medesima, ha espresso il proprio parere nel senso che l'utilizzo del mezzo *internet* sia funzionale alla realizzazione della pratica oggetto del procedimento, agevolandola e rafforzandone l'effetto di condizionamento.

---

<sup>1</sup> Doc. 62 del 9 novembre 2015

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

25. Oggetto di valutazione nell'ambito del presente procedimento è la condotta dei professionisti consistente nell'incenare sondaggi *on line* promettendo la vincita di un premio al solo fine di vendere abbonamenti musicali *All Your Music* ad inconsapevoli consumatori, cui veniva poi inibita la possibilità di recedere tempestivamente.

26. Il comportamento descritto appare integrare una pratica commerciale che risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *a*) e *f*), 22, comma 2, 23, comma 1, lettera *u*), 24, 25, comma 1, lettera *d*).

27. I professionisti coinvolti sono le società All Your Music Ltd, avente sede nello Stato di Saint Vincent e Grenadine e All Your Music Management Ltd, avente sede a Malta. A quanto risulta agli atti, anche con riferimento a quanto riportato nel sito *internet www.allyourmusic.net*, la condotta materiale è stata posta in essere dal professionista All Your Music Ltd, mentre la società All Your Music Management Ltd deve essere considerata responsabile della medesima in quanto percepisce gli introiti derivanti da tale condotta e, in base a quanto emerso dagli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza, detiene il controllo della società All Your Music Ltd.

28. Le evidenze disponibili agli atti attestano che i professionisti hanno mascherato la vendita di un servizio musicale a pagamento dietro la formulazione di sondaggi a premio, realizzati sfruttando indebitamente la notorietà di altri professionisti mediante la collocazione di *pop up* sui relativi siti, omettendo informazioni o fornendo informazioni ingannevoli in merito all'esistenza di un'operazione commerciale volta all'offerta collocazione di un servizio a pagamento ed all'esistenza di premi che, a quanto risulta, non vengono consegnati, nonché in merito all'identità del professionista ed alla circostanza che l'inserimento dei dati personali di chi ritiene di partecipare al sondaggio determina la sottoscrizione dell'abbonamento al servizio a pagamento All Your Music.

In particolare, si rileva:

- un contrasto con gli artt. 20 e 21, comma 1, lettere *a*) e *f*), nella misura in cui il Professionista sfrutta indebitamente il nome di altri professionisti noti, diffondendo in tal modo informazioni ingannevoli in merito alla propria identità ed all'esistenza stessa di un servizio a pagamento;
- un contrasto con gli artt. 20 e 22, a fronte dell'omissione informativa in merito alla circostanza che l'inserimento dei propri dati personali, fraudolentemente carpiri attraverso la partecipazione al sondaggio, determina in realtà la sottoscrizione dell'abbonamento al servizio a pagamento *All Your Music*.
- un contrasto con gli artt. 20 e 23, comma 1, lettera *u*), a fronte della promessa che il falso sondaggio prevede contrariamente al vero l'attribuzione di premi.

29. Appare inoltre ravvisabile l'adozione di una condotta aggressiva consistente nell'aver frapposto un ostacolo non contrattuale all'esercizio del legittimo diritto del consumatore di disdire il predetto abbonamento, rendendosi il professionista irraggiungibile mediante l'indicazione di recapiti non utilmente contattabili, in contrasto con gli artt. 24 e 25, comma 1, lettera *d*).

30. Risulta, inoltre, che la suddetta pratica è stata posta in essere da All Your Music Ltd e da All Your Music Management Ltd a decorrere dall'ottobre 2014 fino almeno a marzo 2015, periodo che risulta dalle segnalazioni pervenute all'Autorità aventi ad oggetto la condotta contestata.

31. Sulla base di quanto sopra, la pratica commerciale sub II deve ritenersi scorretta ai sensi delle normative richiamate, in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a condizionare indebitamente la libertà di scelta del consumatore medio in relazione all'acquisto di servizi *on line* ed alla possibilità di contattare il professionista anche al fine di esercitare diritti contrattuali, quali il recesso, così come previsti e disciplinati dalle norme a tutela del consumatore.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

32. Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

33. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

34. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della natura dell'infrazione, fondata sulla falsa e abusiva identificazione del professionista con operatori generalisti e di largo consumo e sull'utilizzo di finti sondaggi a premio, della particolare pervasività del mezzo utilizzato, rilevata anche dal parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, e della notevole entità del pregiudizio economico arrecato ai destinatari della pratica non solo in termini assoluti, vista l'entità degli addebiti effettuati (39/79 euro mensili), ma anche in relazione a servizi analoghi disponibili gratuitamente o a prezzi assai più ridotti nel medesimo settore.

35. Con riguardo ai destinatari della pratica commerciale, si osserva inoltre che lo sfruttamento dei siti *internet* suddetti ha consentito di raggiungere un'utenza indiscriminata che deve ritenersi largamente superiore a quella interessata ai servizi di *streaming* musicale.

36. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere almeno dall'ottobre 2014 al marzo 2015

37. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile sia a AllYour Music Ltd che a All Your Music Management Ltd nella misura di 250.000 euro ciascuna.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *a)* e *f)*, 22 comma 2, 23 comma 1, lettera *u)*, 24 e 25, comma 1, lettera *d)*, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea, mediante l'ingannevole prospettazione tramite *internet* di sondaggi a premio *on line* volti invece a collocare gli abbonamenti musicali a pagamento All Your Music ad inconsapevoli consumatori, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dai professionisti;

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalle società All Your Music Ltd e All Your Music Management Ltd, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *a)* e *f)*, 22, comma 2, 23, comma 1, lettera *u)*, 24, 25, comma 1, lettera *d)*, del Codice del Consumo e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) di irrogare alla società All Your Music Ltd. una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 € (duecentocinquantamila euro);

c) di irrogare alla società All Your Music Management Ltd. una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 € (duecentocinquantamila euro).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b)*, del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto

del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

## CLAUSOLE VESSATORIE

### CV140 - PAYPAL-(EUROPE) & PAYPAL.IT-CONDIZIONI D'USO

Provvedimento n. 25881

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 febbraio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte III, Titolo I del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*”, adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. LE PARTI

1. **Paypal Europe s.à.r.l. et Cie, S.C.A.**, istituto di credito lussemburghese (di seguito Paypal Europe), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 3 del Codice del Consumo, quale società titolare dell’accordo tra l’utente e PayPal, di cui alle Condizioni d’uso diffuse nella versione italiana del sito Internet [www.paypal.com/it/home](http://www.paypal.com/it/home).

2. **Pay Pal SE** società inglese con sede legale a Londra ed una secondaria in Italia, in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 3 del Codice del Consumo, che ha acquisito l’attività di PayPal Italia S.r.l. in liquidazione<sup>1</sup>. La società svolge dal 2008 (anno di registrazione nel Regno Unito) l’attività di consulenza e di gestione dei servizi finanziari<sup>2</sup>.

3. **Pay Pal Italia S.r.l.** in liquidazione dal 6 settembre 2013, in qualità di professionista, ai sensi dell’art.3 del Codice del Consumo, è la società che interagisce con le società del Gruppo in Europa, curando l’attività di promozione del servizio in Italia<sup>3</sup>.

4. **Federconsumatori della Sardegna** ed **Altro consumo** in qualità di associazioni rappresentative dei consumatori, ai sensi dell’art. 37 del Codice del Consumo e dell’art.23, comma 2, del Regolamento.

---

<sup>1</sup> Informazioni preistruttorie fornite il 4 aprile 2014, da cui non è dato evincersi la data di acquisizione dell’azienda italiana del Gruppo Paypal.

<sup>2</sup> Fonte: <http://wck2.companieshouse.gov.uk>

<sup>3</sup> Informazioni preistruttorie fornite il 4 aprile 2014.

## II. LE CLAUSOLE OGGETTO DI VALUTAZIONE

5. Le clausole oggetto di valutazione sono contenute nelle condizioni contrattuali predisposte dal professionista e divulgate on line (indirizzo: *www.paypal.it*), ai fini dell'utilizzo e dell'esecuzione dei servizi di pagamenti online tramite il sistema PayPal. In particolare, costituisce oggetto di valutazione la versione delle condizioni d'uso in vigore dal 1° luglio 2015.

6. Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto modello contrattuale e di seguito trascritte:

**A) Punto 13.9, lettera b) Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?**

**b. Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione se è sostanzialmente simile alla descrizione del venditore. Di seguito sono riportati alcuni esempi non esaustivi:**

a. *Eventuali difetti dell'oggetto sono stati correttamente descritti nell'inserzione.*

b. *L'oggetto è stato descritto correttamente ma l'utente non intende più acquistarlo una volta ricevuto.*

c. *L'oggetto è stato descritto correttamente, ma non soddisfa le aspettative dell'acquirente.*

d. *L'oggetto ha dei piccoli graffi ed è pubblicizzato come "usato".[sottolineature aggiunte]*

**B) Punto 14.3 Legge applicabile e giurisdizione.**

*Le presenti Condizioni d'uso e la relazione tra l'utente e PayPal sono regolati dalla legge inglese. Gli eventuali reclami non risolti in altro modo saranno devoluti alla competenza non esclusiva dei tribunali inglesi risultante da o associata alle presenti Condizioni d'uso o alla fornitura dei Servizi PayPal, senza pregiudicare il diritto dell'utente di adire il competente tribunale del Lussemburgo.*

**C) Punto 14.4 Giurisdizione dei tribunali ordinari.**

*Quanto espresso sopra non pregiudica il diritto di PayPal di adire il competente tribunale italiano o di chiedere l'emissione di un decreto ingiuntivo per il pagamento delle tariffe.*

**D) Punto 14.5 Consumatori.**

*Con riferimento alle controversie con i consumatori, trova applicazione la relativa normativa non derogabile sulla giurisdizione e la legge applicabile.*

7. Tali clausole possono avere per oggetto o per effetto di:

- limitare l'applicazione del programma protezione acquisti (PPA), previsto dalla **clausola n. 13** delle Condizioni d'uso Paypal in caso di consegna di un bene difforme dalla descrizione, tenuto conto che il professionista disconosce il programma protezione acquisti a favore dei consumatori stabilendo, attraverso l'adozione di due negazioni, quando un oggetto "non è Notevolmente non conforme alla descrizione", ossia se non è "materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore"<sup>4</sup>. La confusione e l'oscurità del testo è, tra l'altro, aggravata dall'elenco di alcuni esempi non esaustivi, generando in capo alla società, in tal modo, un margine di discrezionalità e un potere di accertamento della conformità del bene consegnato, rispetto a quello oggetto dell'acquisto, ai fini del rimborso;

- determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti ed obblighi derivanti dal contratto sotto l'aspetto della legislazione e giurisdizione applicabile (Legge inglese e

<sup>4</sup> Il Punto 13.9, lett. a), stabilisce che "Un articolo è definito come "Notevolmente non conforme alla descrizione" se è materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore prima del pagamento (che, solo per gli acquisti online, corrisponde alla descrizione dell'oggetto fatta dal venditore nell'annuncio)".

giurisdizione delle Corti inglesi o, in alternativa, del Tribunale del Lussemburgo, **punto n. 14.3**), della deroga imposta dal professionista al principio del Foro competente, diverso da quello di residenza del consumatore (giurisdizione dei tribunali ordinari nazionali consentita solo per Paypal per ottenere decreti ingiuntivi, **punto n. 14.4**), nonché sulle controversie con i consumatori per i quali non vi è indicazione sulla competenza territoriale (**punto n. 14.5**). In base alle clausole diffuse nel mese di luglio 2015, si impone un aggravio significativo per i consumatori imponendo di adire un giudice straniero, diverso dal luogo di residenza o di domicilio del consumatore.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### *a) L'iter del procedimento*

8. Sulla base delle segnalazioni di due associazioni di consumatori e di alcuni consumatori, nonché delle informazioni e della documentazione contrattuale acquisite d'ufficio ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, il 5 agosto 2015 è stato avviato il procedimento *CV140- Paypal Europe & Paypal.it vincoli alla consegna*, nei confronti delle società del Gruppo: Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., Paypal Italia S.r.l. e Paypal SE (di seguito tutte individuate come Paypal o come professionista).

9. Nella comunicazione di avvio è stato rappresentato a Paypal che le Condizioni d'uso in vigore dal 1° luglio 2015 e diffuse sul sito Internet nazionale, nonché sul sito di E-bay mediante *link* di rinvio, per le transazioni a distanza attraverso moneta elettronica effettuate dai titolari di un conto Paypal, riportano presunte clausole vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettere *b*), *p*), *t*), *u*), 34, comma 2, e 35, commi 1 e 2, del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.

10. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata formulata a Paypal, ai sensi degli art. 3, comma 2, e art. 12, comma 1 del Regolamento, una richiesta di informazioni chiedendo elementi tali da superare la riscontrata presunzione di vessatorietà.

11. Informata l'Autorità, il 5 agosto 2015, contestualmente all'avvio, è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità il comunicato ai fini della consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 37bis, comma 1, del Codice del Consumo e dell'art. 23, comma 6, del Regolamento.

12. Nelle date 4 e 5 settembre 2015, sono pervenute le osservazioni scritte da parte di cinque associazioni di consumatori, quali, Codici, Altroconsumo, Cittadinanza Attiva, l'Unione Nazionale Consumatori (UNC) e, infine, il Centro Europeo Consumatori Italia.

13. Il professionista in data 25 settembre 2015 ha prodotto una memoria difensiva, unitamente ad una bozza di proposta di modifica delle Condizioni d'Uso oggetto d'istruttoria, unitamente ancora alle informazioni richieste in sede di comunicazione di avvio.

14. In data 9 novembre 2015 la società è stata sentita in audizione.

15. Con comunicazione pervenuta il 14 dicembre 2015 Paypal ha prodotto una nuova versione modificata delle Condizioni d'uso.

16. Su istanza formulata da Paypal il 14 dicembre 2015, si è svolta una seconda audizione il giorno 22 dicembre 2015.

17. Il 29 dicembre 2015 è pervenuta una terza versione modificata delle condizioni d'uso di Paypal;

18. il 5 gennaio 2016 Paypal ha comunicato che è già disponibile on line il testo delle Condizioni d'uso nella versione modificata, che saranno vigenti dal 23 marzo 2016;

19. Dai successivi rilievi svolti d'ufficio il 7 gennaio 2016 è stata accertata l'avvenuta pubblicazione delle condizioni d'uso modificate nelle more dell'istruttoria, in calce alle attuali Condizioni d'uso, a loro volta precedute dall'avviso: "Nota: la versione delle presenti Condizioni, contrassegnata come "Condizioni d'uso attualmente in vigore per i Servizi PayPal" e riportata immediatamente di seguito, rimarrà in vigore fino al 23 marzo 2016. La versione delle presenti Condizioni d'uso contrassegnata come "Condizioni d'uso aggiornate per i Servizi PayPal" e riportata più avanti, entrerà in vigore il 23 marzo 2016 e sostituirà le Condizioni d'uso attualmente in vigore".

20. In data 22 gennaio 2016 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

21. In data 12 febbraio 2016, la società Paypal ha fatto pervenire note conclusive<sup>5</sup>.

**b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità**

22. All'esito della consultazione pubblica le associazioni di consumatori Codici, Altroconsumo, Cittadinanza attiva, l'Unione Nazionale consumatori (UNC), nonché il Centro Europeo Consumatori Italia, hanno trasmesso le rispettive osservazioni.

23. Circa il **Programma protezione Acquisti (PPA), di cui al punto 13.9** ogni associazione ha rappresentato le proprie perplessità in ordine all'oscurità e alla contraddittorietà delle indicazioni sulla clausola relativa alla fruizione del PPA, con riferimento particolare al punto 13.9, laddove viene utilizzata la locuzione "*non notevolmente non conforme alla descrizione*" per definire la situazione in cui si prevede la mancata fruizione del servizio di protezione acquisti in caso di consegna di un bene me da quanto prospettato, che renderebbe oltremodo aleatorio il diritto al risarcimento o alla restituzione delle somme versate.

24. Riguardo alle **clausole sulla legislazione e sul Foro territorialmente competente, di cui alle clausole nn. 14.3, 14.4 e 14.5**, le associazioni di consumatori aderenti alla consultazione pubblica, con argomentazioni pressoché simili, hanno sostenuto il notevole squilibrio contrattuale derivante dalla previsione dell'applicazione nelle controversie e nei reclami eventualmente insorti tra PayPal e i consumatori acquirenti della legge inglese in luogo di quella nazionale e della competenza di un Foro giurisdizionale territorialmente competente diverso da quello stabilito dal Codice del Consumo, quale quello del luogo di residenza del consumatore.

25. Da ultimo, si evidenzia che tre delle cinque associazioni di consumatori partecipanti alla consultazione pubblica, ossia Cittadinanza Attiva, l'UNC e il Centro Europeo Consumatori Italia, hanno rappresentato ulteriori rilievi in ordine ad alcune clausole fuori dell'oggetto del procedimento istruttorio, riferite in particolare alla clausola del punto n. 13.4, delle Condizioni d'uso di Paypal, rubricato "*13.4 Qual è il livello di copertura offerto dalla Protezione acquisti PayPal?*"<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Le conclusioni del professionista sono pervenute l'11 febbraio 2016, ma protocollate in data 12 febbraio 2016.

<sup>6</sup> Punto 13.4, delle Condizioni d'uso di Paypal: "13.4 Qual è il livello di copertura offerto dalla Protezione acquisti PayPal?  
a) Se PayPal risolve il reclamo a favore dell'utente, rimborserà l'intero prezzo di acquisto dell'oggetto e le spese della spedizione originale.

26. Nello specifico, tutte le suindicate associazioni hanno rimarcato il diverso regime dei mezzi probatori previsti per usufruire del PPA a favore del venditore da un lato e dell'acquirente dall'altro, come stabilito nella clausola di cui al punto 13.4, lettera b), secondo capoverso, delle condizioni d'uso di Paypal che consentirebbe la prova dell'avvenuta consegna da parte del venditore per esentare il professionista da qualsiasi obbligo al rimborso, mentre l'acquirente sarebbe sguarnito della possibilità di dimostrare la mancata consegna del bene. Inoltre, è stata rilevata la difforme previsione dei mezzi probatori richiesti ai commercianti per usufruire del "Programma Protezione Vendite", di cui al punto 11.8 (la prova della spedizione fornita dal venditore con il numero di codice *tracking*), lasciando così intendere che la prova di spedizione sia un mezzo documentale probatorio equivalente alla prova dell'avvenuta consegna, per escludere il diritto al rimborso nell'ambito del PPA.

***c) Le argomentazioni svolte da Paypal e gli elementi forniti dal professionista nel corso del procedimento***

27. Con memorie del 25 settembre 2015 e successiva integrazione del 29 dicembre 2015, nonché con le conclusioni difensive del 12 febbraio 2016, la Parte ha rappresentato in sintesi quanto segue:

- In via preliminare come Parte coinvolta nel procedimento va considerata solo la società Paypal Europe e non le altre due società del gruppo indicate nella comunicazione di avvio (ossia Paypal Italia S.r.l. e Paypal SE, controllante della società italiana), in quanto il rapporto contrattuale è instaurato esclusivamente tra Paypal Europe e i consumatori;

**Il Programma Protezione Acquisti**

- Paypal si limita a fornire ai propri utenti una piattaforma tecnologica utilizzata per effettuare pagamenti on line come intermediario, senza esercitare alcun controllo o avere alcuna responsabilità sulla legalità dei prodotti e dei servizi pagati tramite conto Paypal;

- Qualsiasi contestazione viene gestita tra acquirente e venditore in relazione a qualsiasi acquisto pagato tramite Paypal, senza alcun coinvolgimento della società, tenuto conto che solo in ipotesi del tutto eccezionali Paypal gestisce direttamente le procedure di rimborso;

- Paypal non riveste il ruolo di venditore bensì offre un servizio di pagamento che consente, a certe condizioni, di usufruire di un servizio aggiuntivo di protezione (il PPA) che non si sostituisce, ma si somma ai diritti che le parti possono vantare nell'ambito del rapporto di compravendita on line;

- Il PPA è un programma gratuito in cui Paypal svolge un ruolo da mediatore in relazione alle migliaia di reclami insorti tra i venditori e gli acquirenti utenti di Paypal e solo nel caso in cui non sia possibile ottenere una soluzione condivisa e concordata o ci sia un insanabile contrasto tra venditori ed acquirenti la decisione finale sui rimborsi spetta a Paypal, che si limita ad applicare le regole delle condizioni d'uso per PayPal sarebbe impossibile specificare tutte le singole circostanze in base alle quali un utente ha il diritto ad ottenere il rimborso;

---

**b)** PayPal non rimborserà all'acquirente le spese di spedizione sostenute per la restituzione dell'oggetto al venditore o a un terzo specificato da PayPal. Se il venditore presenta la documentazione giustificativa comprovante che le merci sono state consegnate all'indirizzo dell'acquirente, PayPal potrebbe risolvere il reclamo a favore del venditore anche se l'acquirente non ha ricevuto la merce. Vedere la sezione 13.10 per ulteriori dettagli sulla protezione offerta.

- ai fini della restituzione delle somme versate, il PPA consente agli acquirenti di ottenere il rimborso molto velocemente e senza sostenere i costi di un'eventuale controversia giudiziale ed, inoltre, si tratta di un servizio totalmente gratuito;
- l'assenza del carattere vessatorio ai sensi dell'art. 33, lettera b) e p), della clausola 13.9, lettera b), delle condizioni d'uso, risulta confermata dal fatto che Paypal non è la contro parte contrattuale del consumatore/utente nel contratto di vendita *on line* del bene o del servizio oggetto della transazione di pagamento, tenuto conto che il servizio di pagamento offerto riguarda una procedura di mediazione a beneficio degli utenti secondo determinate regole stabilite in anticipo e concordate con l'utente. Ai fini risarcitori, l'azione per inadempimento o inesatto adempimento andrebbe rivolta nei confronti del venditore e non verso Paypal;
- Il punto 13.9, lettera b), delle Condizioni d'uso non è da ritenersi vessatorio, in contrasto con l'art. 33, comma 2, lettera b) e p) e con l'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo, e dunque nel caso di specie non è ravvisabile alcuna nullità dello stesso (per il ruolo di mero intermediario svolto da Paypal tra venditori e consumatori, per assenza di limitazioni o esclusioni dei diritti contrattuali degli acquirenti in forza del PPA che è gratuito e aggiuntivo rispetto all'esercizio dei diritti contrattuali esercitabili in via ordinaria dagli acquirenti nei confronti dei venditori);
- al limite, la suddetta clausola potrebbe essere ritenuta in contrasto con l'art. 35, comma 1, e di conseguenza non sarebbe nulla, ma andrebbe solo interpretata nel senso più favorevole al consumatore;
- gli esempi "non esaustivi" descritti nella clausola n. 13.9, lettera b), delle medesime condizioni d'uso, vanno letti congiuntamente con quelli positivi di cui alla precedente lettera a), del punto 13.9, rilevandosi altresì che l'elenco riportato è il risultato dell'esperienza maturata nella fornitura del servizio PPA, cui è seguita una catalogazione delle "*prassi commerciali raccolte e verificate all'interno dei diversi paesi europei*";
- il carattere vessatorio della doppia negazione riportata nel punto n. 13.9, lettera b), delle Condizioni d'uso è da escludere negli stessi termini, in quanto, ai sensi dell'art. 34, comma 1, del Codice del Consumo, il controllo di vessatorietà di una clausola non può prescindere dal contesto in cui è inserita. In quest'ottica, la locuzione e gli esempi negativi riportati nel punto 13.9, lettera b), contestato in avvio vanno letti complessivamente e in aggancio con gli esempi positivi per fruire del PPA della precedente lettera a), del medesimo punto.
- Nel **2014**, su *[omissis]*\* richieste di rimborso per Oggetto notevolmente non conforme alla descrizione (SNAD), *[omissis]* sono state accolte e *[omissis]* rigettate. Di queste, *[omissis]* perché l'oggetto non rientrava nella categoria SNAD (ad es. era simile alla descrizione) e *[omissis]* perché nel frattempo la controversia è stata risolta a vario titolo con l'accordo tra le Parti.
- Nel **2015** (fino ad agosto) la percentuale di accoglimenti rimane simile con *[omissis]* richieste, delle quali *[omissis]* sono state accolte e *[omissis]* rigettate *[omissis]* perché l'oggetto non poteva essere considerato SNAD e *[omissis]* perché nel frattempo la controversia è stata risolta a vario titolo con l'accordo tra le Parti).

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

### **Legislazione e foro giurisdizionale competente**

- Le condizioni d'uso prevedono l'applicazione del diritto inglese e la giurisdizione non esclusiva dei tribunali inglesi, in virtù del riconoscimento di Paypal come istituto di Moneta elettronica ottenuto in Inghilterra dalla Financial Services Authority.
- In base alla normativa europea mentre non sussiste alcuna limitazione specifica alla legge applicabile nelle relazioni commerciali tra professionisti (B2B), invece, in un accordo concluso tra un professionista e un consumatore è possibile legittimamente prevedere l'applicabilità di una legge diversa dalla legge dello Stato di residenza del consumatore, a condizione che quest'ultimo non sia privato dei diritti concessi ai sensi della legislazione nazionale applicabile. Infatti, ai sensi dell'art. 6 par. 2, del Regolamento (CE) n. 593/2008 del 17-6-2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, un professionista ed un consumatore hanno la possibilità di scegliere nel contratto che li lega quale sia la legge applicabile, a condizione che tale scelta "non val[ga] a privare il consumatore della protezione assicurategli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente ai sensi della legge" ordinariamente applicabile<sup>7</sup>.
- La clausola di cui al punto 14.3 che rimanda alla giurisdizione non esclusiva dei tribunali inglesi fornisce un ulteriore e aggiuntivo diritto oltre alla competenza garantita dalle leggi applicabili. Infatti gli utenti di Paypal possono citare in giudizio Paypal anche in Inghilterra. Tale clausola non esclude il diritto del consumatore di citare in giudizio Paypal in Italia, così come affermato dalla clausola 14.5. delle condizioni d'uso.
- La clausola 14.3 non può essere considerata come uno strumento che conferisce a Paypal la possibilità di convenire in giudizio i consumatori italiani in Inghilterra (e tantomeno in Lussemburgo).
- La clausola 14.5 delle Condizioni d'uso garantisce agli utenti Paypal nella loro veste di consumatori il diritto di essere convenuti presso il foro della propria residenza. Al riguardo, il professionista asserisce che negli anni 2014-2015 Paypal non ha mai promosso azioni legali nei confronti dei propri utenti italiani davanti ai tribunali inglesi o lussemburghesi.
- Il diritto previsto a favore degli utenti di adire un tribunale del Lussemburgo non preclude il diritto di Paypal di presentare un ricorso o di richiedere un provvedimento provvisorio davanti ad un giudice italiano competente per recuperare le somme versate. Il consumatore rimane in ogni caso tutelato dalle norme inderogabili del proprio Paese. Inoltre, la clausola di cui al Punto 14.5 consente agli utenti di difendersi da un provvedimento monitorio richiesto da Paypal ad un giudice italiano (es. con una opposizione ad un decreto ingiuntivo).

---

<sup>7</sup> Cfr. Art. 6, commi 1 e 2, rubricato "Contratti conclusi da consumatori": "1. Fatti salvi gli articoli 5 e 7, un contratto concluso da una persona fisica per un uso che possa essere considerato estraneo alla sua attività commerciale o professionale («il consumatore») con un'altra persona che agisce nell'esercizio della sua attività commerciale o professionale («il professionista») è disciplinato dalla legge del paese nel quale il consumatore ha la residenza abituale, a condizione che il professionista: a) svolga le sue attività commerciali o professionali nel paese in cui il consumatore ha la residenza abituale; o b) diriga tali attività, con qualsiasi mezzo, verso tale paese o vari paesi tra cui quest'ultimo; e il contratto rientri nell'ambito di dette attività. 2) In deroga al paragrafo 1, le parti possono scegliere la legge applicabile a un contratto che soddisfa i requisiti del paragrafo 1 in conformità dell'articolo 3. Tuttavia, tale scelta non vale a privare il consumatore della protezione assicurategli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente ai sensi della legge che, in mancanza di scelta, sarebbe stata applicabile a norma del paragrafo 1. [...]". (sottolineature aggiunte).

- Le clausole contestate dall'Autorità introducono ulteriori diritti a quelli già concessi dalle leggi nazionali e, pertanto, anche la clausola 14.5 non va considerata vessatoria poiché informa correttamente gli utenti che i loro diritti non sono intaccati in alcun modo.

- Non risultano casi di consumatori italiani che abbiano proposto un giudizio nei confronti di Paypal presso tribunali inglesi o lussemburghesi e nel periodo interessato si sono registrati solo tre utenti italiani, peraltro operatori commerciali che vendono *on line*, che hanno promosso un'azione legale nei confronti di Paypal in Italia e infine non è mai stata eccepito da PayPal il difetto di giurisdizione dei tribunali italiani.

***d) L'ultima versione delle condizioni d'uso proposta da PayPal***

28. La nuova versione delle Condizioni d'Uso è stata prodotta da PayPal il 29 dicembre 2015.

29. Le modifiche introdotte nel nuovo modello contrattuale prodotto da PayPal, evidenziate nelle tabelle successive, riguardano i seguenti gruppi di clausole:

**Il Programma Protezione Acquisti**

**Sezione 13. Introduzione**

13 Versione originaria	13 Nuova formulazione proposta
Non presente	<p><i>Il Programma Protezione Acquirenti è fornito da PayPal per tutti gli acquisti idonei per i quali è stato utilizzato PayPal come mezzo di pagamento, come meglio precisato nella presente Sezione 13. Il Programma Protezione Acquirenti di PayPal è un servizio aggiuntivo, e non sostituisce le garanzie legali previste dalla normativa a tutela dei consumatori.</i></p> <p><i>A prescindere dall'applicazione del Programma Protezione Acquirenti, i consumatori sono legittimati a far valere i propri diritti ai sensi della garanzia legale di conformità dei beni forniti dal venditore.</i></p> <p><i>Il Programma Protezione Acquirenti di PayPal non costituisce né una garanzia sul prodotto, né una garanzia sul servizio. Non sono date garanzie.</i></p>

30. Secondo le asserzioni del professionista, la suindicata introduzione nel punto n. 13, sebbene non direttamente connessa ad alcuna delle contestazioni formulate in sede di avvio, nell'ottica di maggiore chiarezza e trasparenza verso i consumatori nonché di revisione globale delle clausole delle Condizioni d'uso, è stata inserita ed integrata per specificare che il programma di protezione acquisti riguarda un servizio aggiuntivo e non in sostituzione delle garanzie legali previste dalla normativa a tutela dei consumatori.

31. La tabella di seguito riportata contiene la nuova formulazione del punto n. 13.4 delle Condizioni d'uso con cui si precisano le prove documentali ammesse per gli acquirenti per usufruire del PPA.

**Art. 13.4. Qual è il livello di copertura offerto dalla Protezione acquisti PayPal?**

13.4 Versione originaria	13.4 Nuova formulazione proposta
<p><b>13.4. Qual è il livello di copertura offerto dalla Protezione acquisti PayPal?</b></p> <p><i>a. Se PayPal risolve il reclamo a favore dell'utente, rimborserà l'intero prezzo di acquisto dell'oggetto e le spese della spedizione originale.</i></p> <p><i>b. PayPal non rimborserà all'acquirente le spese di spedizione sostenute per la restituzione dell'oggetto al venditore o a un terzo specificato da PayPal. Se il venditore presenta la documentazione giustificativa comprovante che le merci sono state consegnate all'indirizzo dell'acquirente, PayPal potrebbe risolvere il reclamo a favore del venditore anche se l'acquirente non ha ricevuto la merce. Vedere la sezione 13.10 per ulteriori dettagli sulla protezione offerta.</i></p>	<p><b>13.4. Qual è il livello di copertura offerto dalla Protezione acquisti PayPal?</b></p> <p><i>a. Se PayPal risolve il reclamo a favore dell'utente, rimborserà l'intero prezzo di acquisto dell'oggetto e le spese della spedizione originale.</i></p> <p><i>b. PayPal non rimborserà all'acquirente le spese di spedizione sostenute per la restituzione dell'oggetto al venditore o a un terzo specificato da PayPal. <del>Se il venditore presenta la documentazione giustificativa comprovante che le merci sono state consegnate all'indirizzo dell'acquirente, PayPal potrebbe risolvere il reclamo a favore del venditore anche se l'acquirente non ha ricevuto la merce. Vedere la sezione 13.10 per ulteriori dettagli sulla protezione offerta.</del> PayPal può chiedere al venditore di presentare la documentazione giustificativa comprovante che le merci sono state consegnate all'acquirente. Se il venditore presenta tali elementi di prova, PayPal può risolvere il reclamo in favore del venditore anche se l'acquirente sostiene, <b>in assenza di elementi di prova decisivi</b>, di non aver ricevuto il bene acquistato.</i></p>

32. Inoltre, il professionista ha prodotto il nuovo testo della clausola n. 13.9:

**Art. 13.9. Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?**

*a. Un articolo è definito come "Notevolmente non conforme alla descrizione" se è materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore prima del pagamento (che, solo per gli acquisti online, corrisponde alla descrizione dell'oggetto fatta dal venditore nell'annuncio). Di seguito sono riportati alcuni esempi:*

*[OMISSIS]*

*a. Un articolo è definito come "Notevolmente non conforme alla descrizione" se è **materialmente sostanzialmente** diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore prima del pagamento (che, solo per gli acquisti online, corrisponde alla descrizione dell'oggetto fatta dal venditore nell'annuncio). Di seguito sono riportati alcuni esempi:*

*[OMISSIS]*

13.9 Versione originaria	13.9 Nuova formulazione proposta
13.9. Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?	13.9. Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?

<p><i>b. Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione se è sostanzialmente simile alla descrizione del venditore. Di seguito sono riportati alcuni esempi non esaustivi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eventuali difetti dell'oggetto sono stati correttamente descritti nell'inserzione.</i></li> <li>• <i>L'oggetto è stato descritto correttamente ma l'utente non intende più acquistarlo una volta ricevuto.</i></li> <li>• <i>L'oggetto è stato descritto correttamente, ma non soddisfa le aspettative dell'acquirente.</i></li> <li>• <i>L'oggetto ha dei piccoli graffi ed è pubblicizzato come usato.</i></li> </ul>	<p><del><i>b. Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione se è sostanzialmente simile alla descrizione del venditore.</i></del> <b>Fatto salvo il diritto di recesso per i consumatori nei contratti a distanza.</b> <i>Di seguito sono riportati alcuni esempi non esaustivi di casi in cui un oggetto non differisce notevolmente dalla descrizione (quindi, l'oggetto non rientra nella definizione di "SNAD" ("Significantly not as described", ovvero "Notevolmente non conforme alla descrizione") e non è coperto dal Programma Protezione Acquirenti:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eventuali difetti dell'oggetto sono stati correttamente descritti nell'inserzione.</i></li> <li>• <i>L'oggetto è stato descritto correttamente ma l'utente non intende più acquistarlo una volta ricevuto.</i></li> <li>• <i>L'oggetto è stato descritto correttamente, ma non soddisfa le aspettative dell'acquirente.</i></li> <li>• <i>L'oggetto ha dei piccoli graffi ed è pubblicizzato come usato.</i></li> </ul>
---	---

33. Nella nuova versione della clausola n. 13.9 è stata cancellata la frase con la doppia negazione: "Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione se è sostanzialmente simile alla descrizione del venditore. Di seguito sono riportati alcuni esempi non esaustivi:[...]". E' stata inserita l'indicazione in base alla quale, a prescindere dalla fruizione del PPA, è fatto salvo l'esercizio del diritto di recesso per i consumatori nei contratti a distanza.

#### **Legislazione e foro giurisdizionale competente**

34. La modifica apportata dal professionista nella versione da ultimo integrata, distingue i due profili diversi affrontati nella Sezione 14, dedicata alla legge applicabile e al Foro giurisdizionale competente, tanto nei riguardi dei rapporti controversi tra professionisti, quanto in quelli insorti tra PayPal e i consumatori.

**Art. 14.3. Legge applicabile e giurisdizione**

14.3 Versione originaria	14.3 Nuova formulazione proposta
<p><b>Art. 14.3. Legge applicabile e giurisdizione</b></p> <p><i>Le presenti Condizioni d'uso e la relazione tra l'utente e PayPal sono regolati dalla legge inglese. Gli eventuali reclami non risolti in altro modo saranno devoluti alla competenza non esclusiva dei tribunali inglesi risultante da o associata alle presenti Condizioni d'uso o alla fornitura dei Servizi PayPal, senza pregiudicare il diritto dell'utente di adire il competente tribunale del Lussemburgo.</i></p>	<p><b>Art. 14.3. Legge applicabile e giurisdizione</b></p> <p><i>Le presenti Condizioni d'uso e la relazione tra l'utente e PayPal sono regolati dalla legge inglese. Tuttavia, se sei un consumatore, nessuna previsione delle presenti Condizioni d'uso è suscettibile di privarti della protezione assicurata dalle disposizioni inderogabili di diritto italiano (in particolare quelle che tutelano i diritti dei consumatori). Gli eventuali reclami non risolti in altro modo saranno devoluti alla competenza non esclusiva dei tribunali inglesi risultante da o associata alle presenti Condizioni d'uso o alla fornitura dei Servizi PayPal, senza pregiudicare il diritto dell'utente di adire il competente tribunale del Lussemburgo.</i></p>

35. Il nuovo testo della clausola concernente la legge applicabile ha stralciato la parte relativa alle controversie eventualmente insorte che, invece, è stata inserita nel punto successivo di cui al n. 14.4, sulla giurisdizione.

**Art. 14.4. Giurisdizione dei tribunali ordinari**

14.4 Versione originaria	14.4 Nuova formulazione proposta
<p><b>14.4. Giurisdizione dei tribunali ordinari</b></p> <p><i>Quanto espresso sopra non pregiudica il diritto di PayPal di adire il competente tribunale italiano o di chiedere l'emissione di un decreto ingiuntivo per il pagamento delle tariffe.</i></p>	<p><b>14.4. Giurisdizione dei tribunali ordinari</b></p> <p><i>Gli eventuali reclami tra noi e gli operatori commerciali non risolti in altro modo saranno devoluti alla competenza non esclusiva dei tribunali inglesi risultante da o associata alle presenti Condizioni d'uso o alla fornitura dei Servizi PayPal, senza</i></p>

	<p><i>pregiudicare il diritto dell'operatore commerciale di adire il competente tribunale del Lussemburgo.</i></p> <p>Quanto <b>espresse</b> sopra non pregiudica il diritto di PayPal di adire il competente tribunale italiano o di chiedere l'emissione di un decreto ingiuntivo per il pagamento delle tariffe dovute dagli operatori commerciali.</p>
--	--

36. La clausola 14.4, sulla giurisdizione competente, come specificato da Paypal, afferisce esclusivamente alle relazioni commerciali e alle controversie intercorse con gli operatori commerciali. Il nuovo articolo 14.4 è, quindi, diviso in due parti, la prima (già contenuta nell'art. 14.3) relativa alla competenza dei tribunali inglesi per i rapporti *business to business*, e la seconda relativa alla facoltà di PayPal di richiedere un decreto ingiuntivo ai tribunali italiani nei confronti degli operatori commerciali.

#### 14.5. Consumatori

14.5 Versione originaria	14.5 Nuova formulazione proposta
<p><i>Con riferimento alle controversie con i consumatori, trova applicazione la relativa normativa non derogabile sulla giurisdizione e la legge applicabile.</i></p>	<p><i>Con riferimento alle controversie con i consumatori, trova applicazione la relativa normativa non derogabile sulla giurisdizione e la legge applicabile. Il foro del luogo residenza o domicilio del consumatore è quello competente sulle controversie che coinvolgono i consumatori.</i></p>

37. Circa i tempi di implementazione delle Condizioni d'uso modificate, PayPal con comunicazione del 5 gennaio 2016 ha reso noto che la nuova versione delle Condizioni d'uso, di cui verrà dato annuncio via email agli utenti, è stata già pubblicata online in pari data in calce alla versione corrente e che dal 23 marzo 2016, tenuto conto del preavviso di 60 giorni per la comunicazione ai propri utenti, ai sensi dell'art. 44 della Direttiva 2007/64/CE, nonché dell'art. 118, comma 2, del T.U.B, sostituirà definitivamente quella attualmente in vigore (indirizzo di pubblicazione: (<https://www.paypal.com/it/webapps/mpp/ua/useragreement-full>)).

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

38. Preliminarmente e in via generale si osserva che, come ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>8</sup>, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole abusive/vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE – il cui recepimento è attualmente contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo - è fondato sul presupposto che *“il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda, sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse”*. In considerazione di ciò, la Corte di Giustizia<sup>9</sup> ha recentemente ribadito che il principio di chiarezza, trasparenza e comprensibilità delle clausole contrattuali non concerne soltanto il piano formale e grammaticale ma deve essere inteso in senso estensivo in modo che il consumatore possa valutare, sulla base di criteri precisi ed intelligibili, anche le conseguenze economiche che gli derivano dall'adesione al contratto.

39. Preliminarmente, inoltre, si rileva che il soggetto destinatario del presente provvedimento è la sola società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., tenuto conto che le condizioni d'uso sono redatte dalla suindicata società e che il rapporto contrattuale si instaura direttamente tra Paypal Europe e gli utenti del sistema Paypal.

40. Le clausole indicate al precedente punto II presentano profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33, commi 1 e 2, lettera b), p), t) e u), nonché di contrarietà all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo. In sede di avvio del procedimento è stato rappresentato a Paypal che, per le clausole riconducibili all'elenco di cui all'articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo, è prevista una presunzione legale di vessatorietà richiamando l'onere del professionista di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione.

41. Di seguito si procede alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento e descritta nel **punto II.** del presente provvedimento, valutando anche le modifiche delle clausole che Paypal ha attuato nel corso del procedimento con riferimento particolare alla versione prodotta con le memorie pervenute il 29 dicembre 2015.

#### *Il Programma Protezione Acquisti*

42. La clausola di cui al **punto 13.9, lettera b)**, delle condizioni d'uso, nello stabilire la fattispecie relativa a quando *“Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione”*, ai fini dell'applicazione del programma protezione acquisti e, quindi dell'esercizio del diritto del consumatore ad essere rimborsato, riporta *“alcuni esempi non esaustivi”*. In particolare, la clausola, nel qualificare in modo confuso attraverso due negazioni quando un prodotto acquistato on line è conforme alla descrizione, ovvero *“...non è Notevolmente non conforme alla descrizione”*, assume il carattere di vessatorietà tenuto conto che riserva a Paypal il potere di effettuare in modo ampiamente discrezionale l'accertamento di conformità del bene venduto on line da un terzo. Tale clausola si pone in contrasto con gli art. 33, commi 1 e 2, lettera b), e p), e

<sup>8</sup> In proposito cfr. Corte di Giustizia, sentenza 30 maggio 2013 in causa C-488/11 (cfr. pt.31); sentenza 14 giugno 2012 in causa C-618/10, sentenza 21 febbraio 2013 in causa C-472/11. Tale principio risulta da ultimo ripreso e confermato dalla sentenza 30 aprile 2014, in causa C-26/13 (cfr. pt. 39 e 72).

<sup>9</sup> Così Corte di Giustizia 30 aprile 2014, in causa C-26/13, sopra citata.

35, comma 1, del Codice del Consumo in ragione del fatto che Paypal stabilisce, per disconoscere il programma protezione acquisti a favore dei consumatori con l'adozione di due negazioni, in modo confuso e generico quando un oggetto "*non è Notevolmente non conforme alla descrizione*", ossia se non è "*materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore*", riportando poi solo alcuni esempi non esaustivi.

43. In assenza di una precisazione che faccia salvi i diritti contrattuali dei consumatori generalmente previsti dal Codice del Consumo (come ad esempio, il recesso e la garanzia legale di conformità) in caso di diniego del rimborso, lo squilibrio contrattuale prodotto dalla suindicata locuzione è riconducibile al margine di discrezionalità di accertamento assunto dal professionista circa la conformità del bene consegnato, rispetto a quello oggetto dell'acquisto, nei casi non previsti dalla clausola.

44. Non è accoglibile l'eccezione sollevata dal professionista in ordine al ruolo di mero intermediario e fornitore dei servizi di pagamento offerti nelle transazioni commerciali a distanza tra venditore ed acquirente, tenuto conto che il PPA è previsto nel rapporto intercorrente tra Paypal e gli utilizzatori del servizio e direttamente instaurato coi titolari di un conto Paypal e non afferisce alla posizione neutrale di terzietà del professionista nel rapporto di acquisto tra venditore e consumatore acquirente; esso è strettamente connesso al rapporto contrattuale di fruizione del servizio di pagamento a distanza e, in un'ottica di protezione delle vendite e degli acquisti, è offerto da Paypal a fini di ulteriore garanzia e di sicurezza delle transazioni commerciali a distanza.

45. In tal senso, dunque, indipendentemente dalla gratuità del servizio del PPA, contrariamente a quanto eccepito dal professionista, la clausola contestata è censurabile ai sensi dell'art. 33, comma 2, lettera b) e p), nonché in contrasto con l'art. 35, comma 1, tenuto conto che, non solo, la doppia negazione utilizzata non è chiara né comprensibile nella sua formulazione in ordine alle ipotesi di fruizione o meno del PPA, ma appare nei termini lessicali utilizzati idonea a limitare, di fatto, la garanzia accordata con il PPA, in ordine alle ipotesi di applicazione del medesimo.

46. Con riguardo alla contrarietà all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo, vale da ultimo richiamare la giurisprudenza della Corte di Giustizia e quella dei giudici nazionali nel senso di ritenere vessatorie quelle clausole oscure e incomprensibili, che proprio per questo alterano il sinallagma contrattuale del rapporto giuridico tra il professionista e il consumatore, con l'effetto di creare un significativo squilibrio contrattuale.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> In merito alla chiarezza delle clausole la Corte di Giustizia ha segnalato che "L'obbligo di trasparenza delle clausole contrattuali posto dalla direttiva 93/13 non può quindi essere limitato unicamente al carattere comprensibile sui piani formale e grammaticale di queste ultime. (...) poiché il sistema di tutela istituito dalla direttiva 93/13 poggia sull'idea che il consumatore versi in una situazione di inferiorità nei confronti del professionista per quanto concerne, in particolare, il livello di informazione, siffatto obbligo di trasparenza deve essere inteso in maniera estensiva" Corte di Giustizia 30 aprile 2014, in causa C-26/13. Nello stesso senso si esprime la casistica dell'Autorità, cfr. tra gli altri Prov. n. 24996 del 25/6/14 e provv. 25052 del 1/8/14. La centralità del criterio della trasparenza nell'ambito del giudizio di vessatorietà è sottolineata anche dalla giurisprudenza italiana. Si vedano, ad esempio, le considerazioni svolte nella sentenza del Tribunale di Roma del 21 gennaio 2000, in Foro it., 2000, I, 2045: "L'equivocità e non trasparenza della clausola (art. 1469 quater c.c.), [...] è essa stessa fonte di squilibrio tra le parti ed iniquità sostanziale aggravando l'asimmetria informativa già presente nei contratti per adesione [...]". Cfr. ancora sentenza della Corte d'Appello di Roma sez. II del 24 settembre 2002, in Foro it. 2003, I, 332: "Nel sottosistema dei contratti del consumatore la trasparenza è anzi uno strumento per il raggiungimento dell'equilibrio delle prestazioni contrattuali e rappresenta la soglia minimale al di sotto delle quale la clausola deve essere senz'altro espunta, anche se attenga alla determinazione dell'oggetto e alla adeguatezza del corrispettivo dei beni e servizi: elementi, normalmente sottratti al giudizio di vessatorietà (art. 1469-ter, 2° comma). Salva, s'intenda, la più radicale sanzione della nullità per indeterminabilità assoluta (artt. 1346 e 1418, 2° comma, c.c.)".

47. Con riguardo al nuovo modello delle Condizioni d'uso, si rileva che il testo introdotto *ex novo* nella **clausola n. 13** chiarisce opportunamente come il Programma Protezione Acquirenti di PayPal sia un servizio aggiuntivo che non sostituisce le garanzie legali previste dalla legislazione applicabile a tutela dei consumatori: questi ultimi possono infatti usufruire delle norme in materia di garanzia legale di conformità dei beni forniti dal venditore e far valere i propri diritti ai sensi della menzionata normativa, anche quando Paypal non riconosce l'applicabilità del proprio Programma.

48. Nell'ottica di una lettura complessiva del gruppo di clausole rivedute e corrette dal professionista, si rileva che il nuovo testo della **clausola n. 13.9 lettera b) delle Condizioni d'uso**, nel fare salvo in ogni caso l'esercizio del diritto di recesso da parte dei consumatori nei contratti a distanza "*a prescindere dall'applicazione del PPA*", si pone nella stessa prospettiva. Tali precisazioni, insieme alla maggior chiarezza derivante dall'eliminazione della doppia negazione ("*non...notevolmente non conforme*") e alla modifica della definizione di "*notevole non conformità*" del prodotto acquistato (precisando la difformità sostanziale e non più materiale dalla descrizione dell'oggetto tramite la locuzione "*Un articolo è definito come 'Notevolmente non conforme alla descrizione' se è sostanzialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore [...]*"), alla lettera a) dello stesso Punto 13.9), consentono di superare le criticità connesse alla non esaustiva descrizione dei casi in cui il Programma non è riconosciuto perché la difformità non è significativa, casi che sembrano effettivamente difficili da prevedere e da indicare in via preventiva in maniera completa. Il consumatore infatti sarà ora reso edotto del fatto che in caso di negazione dell'applicazione del PPA nelle ipotesi non espressamente previsti avrà, comunque, il diritto a esperire tutti gli strumenti di tutela previsti in via generale dall'ordinamento.

49. Sul PPA la Società è venuta incontro alle osservazioni rilevate all'esito della consultazione pubblica con riguardo alla **clausola n. 13.4** riguardante il livello di copertura del servizio PPA che è stata oggetto di revisione, nell'ottica di una complessiva lettura del modello contrattuale in esame. E' stata, infatti, modificata l'attuale formulazione della clausola nella parte in cui prevedeva che "*PayPal potrebbe risolvere il reclamo a favore del venditore anche se l'acquirente non ha ricevuto la merce*", con la precisazione secondo la quale "*PayPal può chiedere al venditore di presentare la documentazione giustificativa comprovante che le merci sono state consegnate al compratore. Se il venditore presenta tali elementi di prova, PayPal può risolvere il reclamo in favore del venditore anche se l'acquirente sostiene, in assenza di elementi di prova decisivi, di non aver ricevuto quanto acquistato*". In tal senso, si consente all'acquirente di produrre prove documentali volte a dimostrare l'assenza di consegna del bene acquistato, facoltà non concessa secondo la precedente formulazione della clausola, per cui il reclamo potrà essere risolto da PayPal in favore del soggetto che presenta elementi di prova a sostegno della sua tesi.

50. Le clausole da ultimo modificate ed integrate rimuovono i profili di vessatorietà oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento con riferimento alla clausola 13.9 lettera b).

#### ***Legislazione applicabile e il Foro giurisdizionale dei consumatori***

51. Le clausole di cui ai punti **14.3, 14.4 e 14.5** delle condizioni d'uso si pongono nel loro complesso in contrasto con l'art. 33, commi 1 e 2, lettera t) e u), del Codice del Consumo in quanto determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti ed obblighi

derivanti dal contratto sotto l'aspetto della legislazione applicabile, della deroga imposta dal professionista alla competenza dell'Autorità giudiziaria, nonché del Foro competente.

52. In particolare secondo quanto stabilito dalla clausola **14.3**, qualsiasi soggetto, titolare di un conto Paypal, individuato nella clausola in esame con il termine generico "utente" (ossia, in base alla definizione data nella stesse condizioni d'uso, qualsiasi persona o soggetto che sottoscrive le Condizioni d'uso o che utilizza il servizio), nei rapporti giuridici intercorrenti con il professionista è costretto ad adire un foro inglese o lussemburghese.

53. La suindicata previsione contrattuale, contrariamente a quanto sostenuto dal professionista, è idonea a produrre uno squilibrio nei rapporti con il professionista per i consumatori titolari di un conto Paypal alla luce degli eccessivi costi economici da sostenere per adire una giurisdizione straniera, incaricando un legale abilitato a patrocinare corti straniere con ulteriori aggravii di spese legali e processuali.

54. Tale previsione appare in diretto contrasto con la norma di cui all'art. 33, co. 2, lettera *u*), del Codice del Consumo che sancisce il carattere vessatorio di una clausola laddove il professionista stabilisce come sede del foro competente sulle controversie località diversa da quella di residenza o domicilio elettivo del consumatore.

55. La vessatorietà è aggravata dalla **clausola n. 14.4** delle Condizioni d'uso, attraverso la quale Paypal si attribuisce la facoltà di adire il competente tribunale italiano, e che risulta idonea a creare un significativo squilibrio contrattuale a danno del titolare di un conto Paypal. Al riguardo, si rileva che se, da un lato, il professionista si arroga la facoltà di adire un giudice nazionale, dall'altro lato, l'utente è limitato nell'esercizio di un'azione giudiziaria nei confronti di Paypal, non potendo quest'ultimo adire il foro territorialmente competente. In base alla suddetta disposizione contrattuale il consumatore sarebbe limitato nell'esercizio dei propri diritti processuali, essendo impossibilitato ad adire un giudice nazionale, tenuto conto che nelle controversie tra il professionista e gli acquirenti-consumatori è espressamente preclusa la possibilità di instaurare una controversia dinanzi ad un giudice nazionale, mentre è contrattualmente prevista la sola possibilità di adire genericamente i "*Tribunali inglesi*" o in alternativa il "*Tribunale del Lussemburgo*".

56. Contrariamente a quanto argomentato dalla Parte, la **clausola n. 14.4**, contestata in avvio non chiarisce che l'azione giudiziaria dinanzi ad un tribunale italiano viene consentita oltre che a Paypal anche al consumatore, trattandosi di uno strumento legale di garanzia "aggiuntivo" rispetto ai mezzi di difesa previsti dall'ordinamento nazionale.

57. Il professionista attraverso le proprie argomentazioni difensive fornisce una mera interpretazione della clausola sostenendo, infatti, che anche i consumatori hanno comunque la possibilità di adire un giudice ordinario per ottenere un decreto ingiuntivo di pagamento da Paypal. In realtà, contrariamente a quanto sostenuto dal professionista, dalla lettura della **clausola n. 14.4**, non si evince in alcun modo che essa offre uno strumento giuridico di garanzia aggiuntivo rispetto a quelli previsti dall'ordinamento nazionale, che nel testo della clausola in esame sono sottaciuti. Peraltro, nella clausola interessata non viene precisato in alcun modo che è applicabile ai soli rapporti controversi tra Paypal e i professionisti.

58. Parimenti vessatoria nei confronti dei consumatori è la **clausola n. 14.5** delle Condizioni d'uso relativamente alle controversie insorte tra Paypal e i consumatori. Tale clausola, nel rinviare alla "*relativa normativa non derogabile sulla giurisdizione e la legge applicabile*", attraverso la

genericità delle locuzioni utilizzate, risulta non chiara e in contrasto con le norme di cui al combinato disposto dell'art. 33, comma 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo.

Con riferimento particolare al Foro competente, si rileva che il carattere abusivo della clausola che stabilisce in modo generico un foro diverso da quello del luogo ove risiede il consumatore è ormai un principio pacifico e consolidato stabilito non solo dalla giurisprudenza di legittimità, ma anche dall'Autorità in numerose decisioni<sup>11</sup>.

59. In conclusione, le **clausole n. 14.3, n. 14.4 e n. 14.5**, oggetto di verifica istruttoria, nel limitare la facoltà dei consumatori di opporre eccezioni, derogando alla competenza dell'autorità giudiziaria e nel prevedere un Foro territoriale diverso da quello di domicilio o di residenza dei consumatori, risultano in contrasto con gli articoli 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo.

60. La nuova versione delle clausole in materia della legislazione applicabile e della giurisdizione territorialmente competente prodotta da Paypal il 29 dicembre 2016 reca previsioni più chiare e in linea con le disposizioni normative a tutela dei consumatori stabilite nell'art. 33, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo e dalla normativa comunitaria in base all'art. 17 del Regolamento (UE) n. 1215/2012.

61. Infatti, si rileva che in tema di legislazione applicabile e di Foro giurisdizionale competente la nuova versione di cui ai punti 14.3. e 14.4. stabilisce una distinzione tra le due tematiche e tra le controversie eventualmente insorte tra PayPal e gli operatori commerciali nei rapporti commerciali tra professionisti (cosiddetti B2B), rispetto alle controversie insorte con i consumatori, trattate invece nel punto n. 14.5 che, come riformulato, tiene conto espressamente del Foro del luogo di residenza del consumatore per la risoluzione delle liti giudiziali. In tal modo appaiono rimossi i profili di vessatorietà contestati in sede di avvio dell'istruttoria.

---

<sup>11</sup> Circa il Foro competente, per la prassi consolidata dell'Autorità, provv. n. 25018 del 09/07/2014 (CV1); provv. n. 24545 del 09/10/2013 (CV48); provv. n. 24543 del 09/10/2013 (CV46); provv. n. 24541 del 09/10/2013 (CV44); provv. n. 25242 del 19/12/2014 (CV89); provv. n. 25020 del 09/07/2014 (CV63); provv. n. 24547 del 09/10/2013 (CV50); provv. n. 24546 del 09/10/2013 (CV49); provv. n. 24544 del 09/10/2013 (CV47); provv. n. 24542 del 09/10/2013 (CV45); provv. n. 24400 del 11/06/2013 (CV33); provv. n. 25052 del 01/08/2014 (CV92); provv. n. 24401 del 11/06/2013 (CV34); provv. n. 24959 del 05/06/2014 (CV101); provv. n. 24540 del 09/10/2013 (CV6); provv. n. 24399 del 11/06/2013 (CV27); provv. n. 25244 del 19/12/2014 (CV114). Si ricorda, inoltre, l'orientamento consolidato della Suprema Corte secondo cui, nelle controversie tra consumatore e professionista, la disciplina in tema di clausole vessatorie prevede la competenza territoriale esclusiva del giudice del luogo in cui il consumatore ha la residenza o il domicilio elettivo, presumendo vessatoria la clausola che indichi una diversa località quale sede del foro competente, anche ove sia coincidente con uno di quelli individuabili sulla base del funzionamento dei vari criteri di collegamento stabiliti dal codice di rito per le controversie nascenti dal contratto. Cfr. tra l'altro, Cass. civ. ordinanza del 5 agosto 2005, n. 16574; Cass. civ. ordinanza del 6 settembre 2007, n. 18743; Cass. civ. Ordinanza, 26 settembre 2008, n. 24262; Cass. civ. sentenza del 26 aprile 2010, n. 9922, Cass. Civ. sentenza del 13 agosto 2010, n. 18672; Cass. Civ. Ordinanza, 20 agosto 2010, n. 18785. Ed ancora Cassazione civile sez. II, del 10 giugno 2011, n. 12872 ove si legge che "La disposizione dettata dall'art. 1469 bis, comma 3, numero 19, c.c. (...) si interpreta nel senso che il legislatore, nelle controversie tra consumatore e professionista, ha stabilito la competenza territoriale esclusiva del giudice del luogo in cui il consumatore ha la residenza o il domicilio elettivo, presumendo vessatoria la clausola che preveda una diversa località come sede del foro competente; tale criterio, che implica il superamento dei fori alternativi di cui all'art. 20 c.p.c. (...)" Per quanto concerne l'orientamento del giudice comunitario, si richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e, in particolare, la sentenza CGCE del 27 giugno 2000, Océano Grupo Editorial SA/Rocío Murciano Quintero + altri, in causa C-240/98 e C-244/98, secondo cui la disposizione contrattuale che attribuisce, per tutte le controversie derivanti dal contratto, la competenza al giudice del foro in cui si trova la sede del professionista, impone "al consumatore l'obbligo di assoggettarsi alla competenza esclusiva di un tribunale che può essere lontano dal suo domicilio, il che può rendergli più difficoltosa la comparizione in giudizio. Nel caso di controversie di valore limitato, le spese di comparizione del consumatore potrebbero risultare dissuasive e indurlo a rinunciare a qualsiasi azione o difesa. Siffatta clausola rientra pertanto nella categoria di quelle che hanno lo scopo o l'effetto di sopprimere o limitare l'esercizio di azioni legali da parte del consumatore, categoria contemplata al punto 1, lett. q), dell'allegato della direttiva [93/13/CEE]".

RITENUTO che per le clausole oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, e seguenti del Codice del Consumo e che la Parte non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al punto II del presente provvedimento sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettere b), e p), t) ed u), del Codice del Consumo, in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, nonché contrarie all'art. 35, comma 1;

RITENUTO che le nuove clausole, riformulate secondo la versione prodotta in atti, nonché già diffuse sul sito del professionista dal 5 gennaio 2016 e vigenti a partire dal 23 marzo 2016, non risultano vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere b), p), t) e u), del Codice del Consumo e sono conformi all'articolo 35, comma 1, del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione sul sito internet dell'Autorità e sulla home page del sito internet di Paypal, ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento; che appare congruo che la predetta pubblicazione sul sito di Paypal abbia la durata di dieci giorni consecutivi tenuto conto dell'avvenuta implementazione delle nuove clausole contrattuali nel corso del procedimento attraverso la loro pubblicazione sullo stesso sito; e che non si ritengono, inoltre, sussistenti particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori.

#### DELIBERA

a) che la clausola di cui al punto n. 13.9 delle Condizioni d'uso, della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., rubricata "*Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?*" e, in particolare, la lettera b) descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere b), p), nonché è contraria all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la nuova formulazione della clausola di cui al punto n. 13.9 lettera b), integrata dalla nuova formulazione delle clausole nn. 13 (*Programma Protezione acquirenti*) e 13.4 (*livello di copertura offerto dalla PPA*), delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere b), p), né risulta contraria all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che la clausola n. 14.3, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., rubricata "*legge applicabile e giurisdizione*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

d) che la nuova formulazione della clausola n. 14.3, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

e) che la clausola n. 14.4, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. rubricata "*Giurisdizione dei Tribunali ordinari*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

f) che la nuova formulazione della clausola n. 14.4, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

g) che la clausola n. 14.5. delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. rubricata "*Consumatori*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

h) che la nuova formulazione della clausola n. 14.5 delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t*) e *u*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

#### DISPONE

a) che la società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. pubblichi, a propria cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;

2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* del sito [www.paypal.com/it](http://www.paypal.com/it), con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito [www.paypal.com/it](http://www.paypal.com/it);

c) che la pubblicazione dovrà ricalcare in toto impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura e di diffusione non dovranno essere tali

da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 4, e dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dello stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art.8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di comunicazione del parere stesso.

Il presente provvedimento sarà comunicato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chiappa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

Alligato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 febbraio 2016 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie *ex* articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

In data 5 agosto 2015, è stato avviato il procedimento *CV140- Paypal Europe & Paypal.it vincoli alla consegna*, nei confronti delle società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., Paypal Italia S.r.l. e Paypal SE (di seguito tutte individuate come Paypal).

[OMISSIS]

1. Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto modello contrattuale e di seguito trascritte:

**A) Punto 13.9, lettera b) Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?**

**b.** Un oggetto non è Notevolmente non conforme alla descrizione se è sostanzialmente simile alla descrizione del venditore. Di seguito sono riportati alcuni esempi non esaustivi:

- a. Eventuali difetti dell'oggetto sono stati correttamente descritti nell'inserzione.
- b. L'oggetto è stato descritto correttamente ma l'utente non intende più acquistarlo una volta ricevuto.
- c. L'oggetto è stato descritto correttamente, ma non soddisfa le aspettative dell'acquirente.
- d. L'oggetto ha dei piccoli graffi ed è pubblicizzato come "usato".[sottolineature aggiunte]

**B) Punto 14.3 Legge applicabile e giurisdizione.**

*Le presenti Condizioni d'uso e la relazione tra l'utente e PayPal sono regolati dalla legge inglese. Gli eventuali reclami non risolti in altro modo saranno devoluti alla competenza non esclusiva dei tribunali inglesi risultante da o associata alle presenti Condizioni d'uso o alla fornitura dei Servizi PayPal, senza pregiudicare il diritto dell'utente di adire il competente tribunale del Lussemburgo.*

**C) Punto 14.4 Giurisdizione dei tribunali ordinari.**

*Quanto espresso sopra non pregiudica il diritto di PayPal di adire il competente tribunale italiano o di chiedere l'emissione di un decreto ingiuntivo per il pagamento delle tariffe.*

**D) Punto 14.5 Consumatori.**

*Con riferimento alle controversie con i consumatori, trova applicazione la relativa normativa non derogabile sulla giurisdizione e la legge applicabile.*

2. Tali clausole possono avere per oggetto o per effetto di:

- limitare l'applicazione del programma protezione acquisti (PPA), previsto dalla **clausola n. 13** delle Condizioni d'uso Paypal in caso di consegna di un bene difforme dalla descrizione, tenuto conto che il professionista disconosce il programma protezione acquisti a favore dei consumatori stabilendo, attraverso l'adozione di due negazioni, quando un oggetto "non è Notevolmente non conforme alla descrizione", ossia se non è "materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore"<sup>1</sup>. La confusione e l'oscurità del testo è, tra l'altro, aggravata dall'elenco di alcuni esempi non esaustivi, generando in capo alla società, in tal modo, un margine di discrezionalità e un potere di accertamento della conformità del bene consegnato, rispetto a quello oggetto dell'acquisto, ai fini del rimborso;

- determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti ed obblighi derivanti dal contratto sotto l'aspetto della legislazione e giurisdizione applicabile (Legge inglese e giurisdizione delle Corti inglesi o, in alternativa, del Tribunale del Lussemburgo, **punto n. 14.3**), della deroga imposta dal professionista al principio del Foro competente, diverso da quello di residenza del consumatore (giurisdizione dei tribunali ordinari nazionali consentita solo per Paypal per ottenere decreti ingiuntivi, **punto n. 14.4**), nonché sulle controversie con i consumatori per i quali non vi è indicazione sulla competenza territoriale (**punto n. 14.5**). In base alle clausole diffuse nel mese di luglio 2015, si impone un aggravio significativo per i consumatori imponendo di adire un giudice straniero, diverso dal luogo di residenza o di domicilio del consumatore.

<sup>1</sup> Il Punto 13.9, lett. a), stabilisce che "Un articolo è definito come "Notevolmente non conforme alla descrizione" se è materialmente diverso dall'ultima descrizione ricevuta dal venditore prima del pagamento (che, solo per gli acquisti online, corrisponde alla descrizione dell'oggetto fatta dal venditore nell'annuncio)".

[OMISSIS]

La nuova versione delle Condizioni d'Uso è stata prodotta da PayPal il 29 dicembre 2015.

[OMISSIS]

1. Circa i tempi di implementazione delle Condizioni d'uso modificate, PayPal con comunicazione del 5 gennaio 2016 ha reso noto che la nuova versione delle Condizioni d'uso, di cui verrà dato annuncio via email agli utenti, è stata già pubblicata online in pari data in calce alla versione corrente e che dal 23 marzo 2016, tenuto conto del preavviso di 60 giorni per la comunicazione ai propri utenti, ai sensi dell'art. 44 della Direttiva 2007/64/CE, nonché dell'art. 118, comma 2, del T.U.B, sostituirà definitivamente quella attualmente in vigore (indirizzo di pubblicazione:

(<https://www.paypal.com/it/webapps/mpp/ua/useragreement-full>).

[OMISSIS]

1. Preliminarmente, inoltre, si rileva che il soggetto destinatario del presente provvedimento è la sola società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., tenuto conto che le condizioni d'uso sono redatte dalla suindicata società e che il rapporto contrattuale si instaura direttamente tra Paypal Europe e gli utenti del sistema Paypal.

2. Di seguito si procede alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento e descritta nel punto II. del presente provvedimento, valutando anche le modifiche delle clausole che Paypal ha attuato nel corso del procedimento con riferimento particolare alla versione prodotta con le memorie pervenute il 29 dicembre 2015.

[OMISSIS]

RITENUTO in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al punto II del presente provvedimento sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera b), e p), t) ed u), del Codice del Consumo, in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, nonché contrarie all'art. 35, comma 1;

RITENUTO che le nuove clausole, riformulate secondo la versione prodotta in atti, nonché già diffuse sul sito del professionista dal 5 gennaio 2016 e vigenti a partire dal 23 marzo 2016, non risultano vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere b), p), t) e u), del Codice del Consumo e sono conformi all'articolo 35, comma 1, del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

### DELIBERA

a) che la clausola di cui al **punto n. 13.9** delle Condizioni d'uso, della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., rubricata "*Che cosa si intende per Notevolmente non conforme alla descrizione?*" e, in particolare, la lettera b) descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera b), p), nonché è

contraria all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che **la nuova formulazione** della clausola di cui al **punto n. 13.9 lettera b)**, **integrata dalla nuova formulazione delle clausole nn. 13 (Programma Protezione acquirenti) e 13.4 (livello di copertura offerto dalla PPA), delle Condizioni d'uso** della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera b), p), né risulta contraria all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che la **clausola n. 14.3**, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., rubricata "*legge applicabile e giurisdizione*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

d) che **la nuova formulazione della clausola n. 14.3**, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

e) che **la clausola n. 14.4**, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. rubricata "*Giurisdizione dei Tribunali ordinari*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

f) che **la nuova formulazione della clausola n. 14.4**, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

g) che **la clausola n. 14.5**, delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A. rubricata "*Consumatori*", descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere t) e u), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

**h) che la nuova formulazione della clausola n. 14.5** delle Condizioni d'uso della società Paypal Europe s.à.r.l. et Cie S.C.A., nella versione prodotta in atti e pubblicata sul sito del professionista, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *t) e u)*, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

*[OMISSIS]*

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

## VARIE

### **CONTRIBUTO ALL'ONERE DERIVANTE DAL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO PER L'ANNO 2016**

*Provvedimento n. 25876*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 febbraio 2016;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il comma *7-ter*, dell'art. 10 della legge n. 287/90, introdotto dal comma 1 dell'art. *5-bis* del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 287/90 e che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima;

VISTO in particolare il comma *7-quater* dell'art. 10 della legge n. 287/90, introdotto dal comma 1 dell'art. *5-bis*, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione. Eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma *7-ter*;

CONSIDERATO che, in sede di prima applicazione per l'anno 2013, il contributo agli oneri di funzionamento dell'Autorità è stato pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera n. 24352 del 9 maggio 2013, confermata in data 22 gennaio 2014, con la quale l'Autorità, al fine di limitare quanto più possibile gli oneri a carico delle imprese, ha operato una riduzione del contributo per l'anno 2014 dello 0,02 per mille rispetto all'aliquota disposta dalla legge, fissandolo nella misura dello 0,06 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera n. 25293, del 28 gennaio 2015, con la quale l'Autorità ha confermato per l'anno 2015, la riduzione del contributo dello 0,02 per mille rispetto all'aliquota disposta dalla legge, fissandolo nella misura dello 0,06 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio

approvato dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90;

CONSIDERATO che la misura del contributo per gli anni 2014 e 2015 ha subito una sostanziale e significativa riduzione, pari al 25%, rispetto all'aliquota fissata dalla legge per l'anno 2013;

CONSIDERATO che le esigenze di spesa di funzionamento dell'Autorità, anche in ragione delle previsioni di legge finalizzate al contenimento della spesa alle quali l'Autorità si è prontamente adeguata e delle ulteriori misure di *spending review* spontaneamente adottate, consentono di mantenere invariata detta aliquota, confermando per l'anno 2016 la misura del contributo nello 0,06 per mille del fatturato;

RITENUTO di dover adottare la delibera prevista dall'art. 10, comma 7-*quater*, della legge n. 287/90 al fine di individuare la misura del contributo dovuto per l'anno 2016;

#### DELIBERA

1. di confermare per l'anno 2016, ai sensi dell'art. 10, comma 7-*quater* della legge n. 287/90, la riduzione del contributo dello 0,02 per mille rispetto all'aliquota disposta dalla legge, fissandolo nella misura dello 0,06 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, alla data della presente delibera, dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90.

2. che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima e, quindi, non superiore a 300 mila euro.

La presente delibera verrà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sul Bollettino e sul sito internet dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXVI- N. 6 - 2016

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Alberto Fardin, Francesca Melchiorri,  
Valerio Ruocco, Simonetta Schettini  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---