

Presidente G. Pitruzzella - **“L’attività dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nei settori bancario-finanziario-assicurativo”**.

1. Introduzione

Il settore bancario-finanziario ha risentito più di altri dei contraccolpi dell’onda lunga della crisi succeduta al fallimento di Lehman Brothers nel 2008. All’emergere di molteplici situazioni di dissesto, determinanti di una crisi che ha presto investito debiti sovrani ed economia reale, ha contribuito, nel nostro Paese, il verificarsi di fenomeni di *mala gestio*, favoriti anche dalla peculiarità degli assetti di *governance* di una parte del sistema.

Gli effetti di questo quadro sono visibili nell’accumulo di crediti deteriorati che, appesantendo i bilanci degli intermediari, ne frenano la capacità di finanziare l’economia reale e di sostenere efficacemente la ripresa, che pure è in atto. A tali effetti si sommano le incognite dei nuovi scenari di mercato che vanno delineandosi, con l’acuirsi di una competizione le cui spinte provengono oggi da più direzioni, e la necessità di misurarsi con le trasformazioni imposte dalla rivoluzione digitale.

In questo contesto di non facili sfide, non vanno trascurati gli elementi positivi che pure ci sono. *In primis* va segnalata la capacità manifestata dal sistema di reggere agli urti di una crisi di particolare severità e di assicurare una situazione di complessiva stabilità, al di là di singole e circoscritte situazioni di crisi che sono state affrontate. In secondo luogo, il varo di iniziative tese a sostenere nel tempo la ricapitalizzazione del sistema e lo smaltimento dei NPL senza ricorrere agli interventi pubblici, utilizzati in misura ingente in altri Paesi europei; in terzo luogo, la scelta del legislatore di prevedere forme di ristoro per gli investitori *retail* penalizzati dalla risoluzione delle note *quattro banche*, inconsapevoli del rischio nel momento in cui effettuarono o furono indotti all’investimento.

L’insieme di queste risposte ha contribuito, da un lato, a preservare la fiducia dei risparmiatori nel sistema bancario, scongiurando corse agli sportelli, dall’altro a porre le premesse per il definitivo superamento di alcune situazioni conclamate di crisi, rafforzando in prospettiva la stabilità complessiva del sistema.

In questo quadro di molteplici, variegata iniziative tese a fronteggiare le criticità del settore, è importante ricordare che l’intervento antitrust non è uno strumento che possa considerarsi alternativo o residuale rispetto ad altre politiche pubbliche. Esso svolge, infatti, un ruolo fondamentale nell’accrescere i profili di competitività e di efficienza nel settore, sebbene i suoi ritorni, rispetto ad altre politiche pubbliche, non siano

sempre visibili nell'immediato, ma percepibili soprattutto in un'ottica di medio-lungo periodo.

Con questa consapevolezza, e nella convinzione che stabilità, concorrenza, efficienza siano obiettivi largamente conciliabili, l'Autorità ha svolto la propria azione, muovendosi lungo due direttrici precise: *i*) da un lato, un' incisiva azione per promuovere e sostenere la dinamica competitiva, sul presupposto che la concorrenza gioca un ruolo chiave nel fornire i giusti incentivi agli operatori e favorisce innovazione e dinamismo in un sistema; *ii*) dall'altro, la tutela diretta del consumatore che, migliorando la qualità del rapporto banca-cliente, assume un rilievo essenziale non solo perché accresce la fiducia nel sistema e contribuisce, dunque, alla stabilità dello stesso, ma anche perché rafforza la dinamica competitiva e, favorendo l'afflusso del risparmio verso il sistema finanziario, consente l'immissione dello stesso nel ciclo produttivo, alimentando così la crescita economica.

2. Il contributo dell'Autorità nell'evoluzione del settore

Prima di richiamare gli interventi più significativi, giova sottolineare che la proficua complementarietà tra tutela del mercato concorrenziale e protezione dei consumatori costituisce oggi un punto largamente condiviso come pure la bontà della scelta di concentrare tali competenze in capo ad un'unica autorità pubblica, incaricata di assicurare che il mercato resti aperto alla concorrenza e, al contempo, che siano rispettati gli standard di un comportamento professionalmente corretto nei rapporti di competizione. Credo, anzi, che in Europa il modello italiano, che affida alla medesima istituzione i due compiti, sia un successo, consentendo peraltro ad essa di accrescere le sue conoscenze sulle dinamiche dei mercati e sulle loro trasformazioni.

La tutela della concorrenza - come noto - è volta ad assicurare che il mercato resti concorrenziale, così che per i consumatori siano disponibili significative possibilità di scelta, non alterate o ristrette da pratiche anticoncorrenziali. Le norme a tutela dei consumatori sono specificamente volte a tutelare il diritto ad una scelta effettiva e consapevole tra le varie opzioni da parte dei cittadini-consumatori, non condizionata da pratiche commerciali scorrette come la pubblicità ingannevole o la fornitura di beni o servizi non richiesti. Entrambi *i corpus* normativi hanno come scopo ultimo quello di rendere effettive le possibilità di scelta sul mercato e, quindi, di rafforzare la sovranità del consumatore, intesa come il potere di questo di definire autonomamente e liberamente la propria volontà e di soddisfare tale volontà a prezzi che non superino notevolmente i costi sopportati dai produttori dei rilevanti beni e servizi.

2.1 L'azione in materia di tutela del consumatore

Con riguardo alla tutela del consumatore, va ricordato che il settore creditizio si caratterizza per la maggiore evidenza - rispetto ad altri settori - delle condizioni di

debolezza e di “asimmetria informativa” in cui si trovano i consumatori rispetto agli operatori. La peculiare natura delle transazioni e la tipologia dei prodotti rendono, infatti, tale asimmetria ancora più pericolosa e accrescono - tanto più in un contesto di limitata educazione finanziaria - il rischio **di abusi e comportamenti scorretti** verso i consumatori, i quali devono essere messi in grado di beneficiare di adeguati strumenti di tutela sia preventiva che successiva.

Nelle fasi di crisi economica poi, o di timida ripresa come quella attuale, la tutela del consumatore appare ancora più rilevante per tutelare utenti in situazioni spesso delicate, sia per gli effetti della crisi stessa, sia perché caratterizzati da situazioni specifiche di difficoltà (ad esempio, singoli in ricerca di un finanziamento, o con un mutuo/prestito già in corso). Un’adeguata azione di controllo sulla correttezza degli operatori professionali e sul rispetto di regole essenziali di chiarezza e trasparenza è, quindi, indispensabile al fine di restituire alla clientela la fiducia e contribuire anche al consolidamento della ripresa.

L’Autorità, ben consapevole di queste necessità, è intervenuta con tutti gli strumenti che la legge le attribuisce, in cooperazione o comunque nel rispetto delle prerogative delle istituzioni di vigilanza competenti in ciascuno specifico settore (Banca d’Italia, Consob, Ivass), la cui azione è ugualmente volta a tutelare il consumatore/risparmiatore/investitore.

In particolare, nel settore bancario l’attenzione è stata rivolta anzitutto alle pratiche aggressive degli operatori, vale a dire a quelle condotte in grado di condizionare le scelte dei consumatori attraverso forme di pressione o indebito condizionamento. Da questo punto di vista, l’Autorità ha fornito un contributo rilevante al complesso e annoso problema del c.d. “**anatocismo bancario**”, accertando pratiche commerciali aggressive da parte di alcuni primari intermediari bancari.

Si possono citare, a questo riguardo, i **tre procedimenti istruttori** nei confronti di **Banca Nazionale del Lavoro, Intesa Sanpaolo e UniCredit**, le quali hanno posto in essere condotte aventi ad oggetto la pratica dell’anatocismo bancario, ovvero il calcolo degli interessi sugli interessi debitori. Tali condotte sono state adottate in un quadro normativo che consente l’applicazione dell’anatocismo solo ed esclusivamente nel caso in cui il cliente autorizzi preventivamente l’addebito degli interessi debitori sul conto corrente. Le tre Banche hanno adottato nell’acquisizione dei consensi modalità tali, nell’insistenza e nella forma con cui sono stati richiesti, da condizionare indebitamente i consumatori e da far assumere loro decisioni che non avrebbero altrimenti preso in considerazione dell’applicazione, in caso di addebito in conto corrente degli interessi, dell’anatocismo bancario. Sono state irrogate alle tre Banche sanzioni pecuniarie per complessivi 11.000.000 euro (UniCredit 5.000.000 euro, Banca Nazionale del Lavoro 4.000.000 euro e Intesa Sanpaolo 2.000.000 euro).

Altri interventi avente ad oggetto condotte aggressive sono stati quelli nei confronti di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza (questa nel 2016) che hanno condizionato

la concessione di mutui all'acquisto di titoli delle stesse banche, peraltro non scambiati su mercati regolamentati e dunque illiquidi, e/o all'apertura di un conto corrente. L'Autorità ha rilevato che queste condotte limitavano considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori in relazione alla scelta dei prodotti di mutuo. Le pratiche commerciali in esame sono state sanzionate per 4.500.000 euro con riferimento a Banca Popolare di Vicenza e 5.000.000 euro con riferimento a Veneto Banca.

I due suddetti interventi si inseriscono nel solco di consolidate azioni condotte dall'Autorità contro le **pratiche leganti** con cui gli operatori condizionano la fornitura di alcuni servizi all'acquisto di altri del tutto estranei alle esigenze del consumatore richiedente. Sono, a tal riguardo, in corso **due procedimenti istruttori** avviati nel 2018 per la condotta di società finanziarie che avrebbero collocato obbligatoriamente insieme ai prestiti personali domandati dai clienti polizze assicurative a copertura di rischi del tutto estranei quali la responsabilità civile del capo famiglia o la protezione dai rischi domestici.

Ancora contro pratiche aggressive si è rivolto l'intervento nei confronti di **Unicredit, che per i propri mutui a tasso variabile**, in un contesto di progressiva diminuzione dei valori dell'Euribor fino a valori negativi, ha adottato un'interpretazione dei contratti in essere volta a garantirle comunque una remunerazione minima pari allo spread. La Banca ha ritenuto di non applicare i valori negativi dell'Euribor nella determinazione del tasso di interesse delle rate del mutuo, applicando un tasso pari allo spread quando tale evento si verificava, e limitando in questo modo la variabilità del tassotasso a svantaggio dei consumatori che non hanno goduto dei benefici economici che sarebbero invece derivati dalla valorizzazione negativa del predetto indice Euribor. L'Autorità ha preferito in questo caso non sanzionare la banca, ma far ricorso alla facoltà che il Codice del Consumo le riconosce di accettare le misure proposte dalle imprese quando in grado di porre rimedio alle condotte contestate; Unicredit infatti si è impegnata a considerare i valori negativi dell'Euribor e a rimborsare le quote di rata incassate in eccesso per l'applicazione scorretta della formula di calcolo del tasso (dec. 21/12/2016).

L'Autorità non si occupa solamente delle pratiche aggressive, ma anche di quelle ingannevoli, in cui gli operatori forniscono un'informazione fuorviante o incompleta distorcendo in tal modo le scelte dei consumatori. Ad esempio, la **finanziaria Agos** aveva inviato a clienti con cui aveva già in corso un finanziamento lettere personalizzate, recanti proposte "riservate", nelle quali si prometteva una nuova disponibilità di liquidità a condizioni nettamente migliorative rispetto a quelle originariamente sottoscritte dal consumatore; tuttavia, è risultato che nella stragrande maggioranza dei casi i clienti contattati hanno ricevuto, una volta recatisi presso la società, offerte di prodotti di tipo diverso o, a parità di tipo, con tassi e rate anche molto superiori a quanto prospettato. La sanzione irrogata (dec. 4.06.2016) per tale pratica è stata di 392.000 euro.

Ancora, è da segnalare la serie di **quattro istruttorie** condotte nei confronti dei **principali siti comparatori**, che con riferimento anche ai prodotti finanziari e assicurativi non fornivano un'informazione completa e adeguata al fine di scelte pienamente consapevoli da parte dei consumatori. Se infatti il beneficio derivante dall'attività di tali soggetti è quello di fornire agli utenti con immediatezza e a costi limitati le informazioni necessarie per i confronti tra le varie offerte e per scegliere quella più conforme alle loro esigenze, qualora le informazioni fornite siano errate o incomplete verrebbe meno in un certo senso la stessa ragion d'essere dei siti comparatori. L'Autorità ha concluso i procedimenti accettando gli impegni con cui gli operatori hanno proposto di modificare i loro siti web, attraverso interventi molto puntuali e dettagliati, analizzati e validati anche dai regolatori del settore.

Vale ricordare, infine, i procedimenti conclusi nel 2017 che hanno riguardato un tema d'indagine del tutto innovativo, ovvero la vendita di **diamanti “per investimento”** e che ha coinvolto, oltre ai principali operatori del settore, anche quattro importati operatori bancari, principali canali di vendita utilizzati. La fattispecie contestata è consistita nella presentazione ingannevole dell'acquisto dei diamanti quale investimento profittevole, sicuro e immediato laddove, in realtà, il guadagno era connotato da aleatorietà o comunque da una profittabilità di lunghissimo periodo. I procedimenti, chiusi con sanzione, hanno prodotto un effetto positivo immediato, avendo i professionisti del settore modificato le modalità di presentazione al pubblico dei principali caratteri dell'operazione di acquisto delle gemme, mentre gli intermediari creditizi hanno assunto alcune misure per ridurre l'impatto negativo della detenzione dei diamanti sul patrimonio dei clienti.

Nel settore assicurativo l'attività più recente si è avvalsa di un altro strumento a disposizione dell'Autorità, quello dell'analisi delle clausole contrattuali in vista della dichiaratoria della loro vessatorietà. Le tipologie di polizze interessate da questi interventi hanno riguardato soprattutto la **Rc Auto e l'invalidità permanente da malattia e infortunio**.

Nel primo caso, l'Autorità ha riconosciuto la vessatorietà di una clausola dei contratti di Allianz, prevista a fronte di sconti sul premio, che imponeva l'obbligo, in caso di sinistro, qualora la proposta risarcitoria fosse stata giudicata insoddisfacente, di espletare una conciliazione paritetica prima di qualsiasi giudizio civile, e il divieto di avvalersi di avvocati e simili; in caso di violazione della clausola, era prevista una penale. La clausola è stata considerata squilibrata in quanto la penale prevista è risultata sproporzionata rispetto allo sconto goduto dal consumatore, e l'obbligo di non farsi assistere da terzi limitativo della sua libertà contrattuale.

Con riferimento all'invalidità, in quattro procedimenti nei confronti di Helvetia, Zurich, Generali e Allianz sono state rinvenute clausole vessatorie in quanto negavano la prestazione della Compagnia nella specifica ipotesi del decesso dell'assicurato avvenuto prima delle verifiche mediche da parte della Compagnia stessa volte ad

accertare il consolidarsi dell'invalidità e a determinare l'ammontare dell'indennizzo, negando così agli eredi la possibilità di percepire la somma prevista per l'invalidità permanente che sarebbe spettata al proprio congiunto, beneficiario della polizza.

Infine, è stata riconosciuta la vessatorietà di alcune clausole di contratti di mutuo indicizzati al franco svizzero emessi da **Barclays**, che prevedevano complessi meccanismi di rivalutazione legati all'andamento del tasso di cambio dell'euro rispetto alla valuta elvetica, non adeguatamente chiariti dalle relative clausole contrattuali, con la conseguenza che i sottoscrittori hanno subito pesanti conseguenze in termini di rimborsi da effettuare dal recente apprezzamento del franco. La vessatorietà è stata riscontrata proprio nella scarsa trasparenza e nell'oscurità delle clausole, che non ha consentito scelte consapevoli e adeguatamente ponderate per un prodotto che intrinsecamente presentava margini di rischio e richiedeva un impegno notevole per il suo rimborso in termini finanziari e temporali.

In conclusione, le decisioni assunte dall'Autorità indicano tutte che il mercato che l'Autorità promuove quotidianamente attraverso i suoi interventi è un mercato che si caratterizza per la centralità del consumatore. Se è vero, dunque, che gli intermediari bancari e finanziari sono imprese e dunque, naturalmente e legittimamente orientate al profitto, è altresì vero che il risparmio è un bene pubblico garantito dalla Costituzione. Gli intermediari, dunque, nella misura in cui sono parte di questo sistema, svolgono un'attività economica con un evidente spessore pubblicistico. E' importante, dunque, che nei comportamenti sul mercato assumano un approccio *consumer oriented*.

2.2 La promozione e la tutela della concorrenza

L'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza si è declinata sia nello svolgimento e nella conclusione di alcuni procedimenti antitrust per intese restrittive della concorrenza e per comportamenti suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante, sia nell'attività di controllo delle operazioni di concentrazione, sia, infine, nella formulazione di pareri e segnalazioni a legislatori e amministrazioni (c.d. *advocacy*).

Per quanto riguarda quest'ultimo versante di attività, giova richiamare anzitutto la prima **legge annuale per il mercato e la concorrenza** (l. n. 124/2017) che, dopo un lungo iter parlamentare, è stata approvata nell'agosto dello scorso anno. Nonostante il testo approvato non raccolga per vari settori i suggerimenti avanzati dall'Autorità con la segnalazione AS1137 (*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza - Anno 2014*), la sua adozione può essere considerata, nel complesso, un passo avanti nell'evoluzione del quadro regolatorio in senso pro-concorrenziale. Nel settore che ci occupa, poi, il grado di accoglimento delle proposte dell'Autorità è stato più che soddisfacente.

Diverse, infatti, sono le novità normative, la cui introduzione era stata specificamente auspicata dall'Autorità: **nel settore assicurativo**, in particolare, le misure previste per

combattere le frodi, aumentare i casi in cui le imprese di assicurazione devono praticare sconti a condizioni specifiche, rafforzare la trasparenza e la comparazione delle offerte sostanzialmente riprendono tutte le proposte formulate dall’Autorità nella sopra citata segnalazione, come pure la previsione, introdotta durante i lavori parlamentari, al fine di favorire la mobilità della clientela, che mira a garantire al soggetto che stipula un nuovo contratto, nell’ambito della classe di merito, le condizioni di premio assegnate agli assicurati aventi identiche caratteristiche di rischio.

Anche nel **settore bancario**, la previsione di misure finalizzate a favorire il confronto delle spese addebitate dalla banca per i servizi più diffusi tra la clientela trae origine da uno specifico suggerimento dell’Autorità relativo all’introduzione di strumenti volti a favorire lo sviluppo di motori di ricerca indipendenti dalle banche per agevolare il confronto tra servizi bancari. Occorre, peraltro, aggiungere che diverse altre proposte dell’Autorità, volte a favorire la mobilità del correntista e la riforma delle banche popolari, avevano già trovato sostanziale accoglimento nel precedente d.l. n. 3/2015 “*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*”, convertito con modificazioni dalla l. n. 33/2015.

Per quanto concerne, invece, l’attività istruttoria, tra i procedimenti conclusi nel periodo va menzionato il caso **ABI/SEDA**, ad esito del quale l’Autorità ha accertato la sussistenza di un’intesa restrittiva della concorrenza realizzata da undici istituti di credito e dall’Associazione Bancaria Italiana (ABI), volta a concertare le caratteristiche del modello di remunerazione del servizio SEDA e aumentarne la redditività rispetto al previgente servizio RID. Nel corso del procedimento, le parti hanno proposto un nuovo sistema di remunerazione del servizio basato su un sistema di MIF parametrato ai costi che, ove correttamente implementato dalle banche, consente di dimezzare l’attuale costo complessivo del SEDA, con vantaggi per le imprese che se ne servono e, in ultima analisi, dei consumatori clienti finali delle *utilities*. Per questa ragione, l’Autorità ha concluso l’istruttoria, senza irrogare sanzioni. Giova peraltro segnalare che, a seguito delle informazioni fornite da ABI in sede di ottemperanza al provvedimento, è emersa una significativa riduzione dei prezzi. Infatti, le nuove MIF, applicate a partire dal 1° luglio u.s., valide per il biennio 2018-2020, registrano riduzioni in termini percentuali, che si attestano al 14% e 19%.

In materia di servizi finanziari, è in corso un’istruttoria sui **Finanziamenti auto** per una possibile intesa tra le principali banche appartenenti ai gruppi automobilistici (cosiddette *captive banks*) attive in Italia, che offrono servizi finanziari finalizzati all’acquisto di autoveicoli, nonché nei confronti delle associazioni ASSOFIN - Associazione Italiana del credito al consumo e immobiliare ed ASSILEA - Associazione Italiana Leasing. L’intesa in questione risulterebbe finalizzata al coordinamento delle strategie commerciali da adottare, con particolare riferimento alle condizioni economiche e contrattuali applicate ai concessionari ed ai consumatori

finali. L'istruttoria, che dovrebbe concludersi entro quest'anno, è volta a verificare se le condotte poste in essere dagli operatori interessati siano idonee ad alterare le dinamiche competitive tra le *captive banks* attive in Italia, nonché le dinamiche competitive relative alla scelta di autoveicoli.

Nel settore finanziario, l'Autorità ha altresì avviato, nel maggio 2018, un'istruttoria per verificare se **Monte Titoli**, società appartenente al gruppo Borsa Italiana e, per tale via, al gruppo London Stock Exchange, abbia posto in essere delle condotte abusive nel settore del **post-trading finanziario** dove, attraverso le attività di regolamento (*settlement*) svolte da Monte Titoli sulla piattaforma europea 'Target 2 Securities' (T2S), si perfezionano gli scambi di strumenti finanziari effettuati sulle borse valori. Oggetto dell'istruttoria, avviata alla luce di una segnalazione congiunta di Intesa SanPaolo, ICCREA Banca, Société Generale Securities Services, BNP Paribas Securities Services e NEXI (ICBPI) – società attive, tra l'altro, nell'erogazione dei vari servizi della custodia finanziaria – sono le commissioni richieste da Monte Titoli per l'attività di regolamento (*settlement*) degli scambi di strumenti finanziari nazionali. Secondo l'ipotesi istruttoria, la politica di prezzo applicata ai servizi di *settlement* da Monte Titoli risulterebbe disegnata per favorire la stessa società nell'offerta a valle dei propri servizi della custodia finanziaria, svantaggiando così gli analoghi servizi offerti in concorrenza da altri istituti finanziari. Il termine di conclusione dell'istruttoria è fissato al 31 maggio 2019.

Sempre in materia di abuso di posizione dominante, l'Autorità ha concluso con impegni, nel luglio 2017, un procedimento avviato nei confronti del **Consorzio difesa produttori agricoli** (CODIPRA), associazione di categoria facente parte dei consorzi di difesa attiva e passiva contro i danni derivanti alle produzioni agricole e zootecniche alle strutture aziendali, agli impianti produttivi e alle infrastrutture agricole.

I comportamenti abusivi ipotizzati in sede di avvio attenevano a due distinte tipologie di condotte, entrambe dai caratteri escludenti: a) ostacoli all'accesso sul mercato dell'intermediazione delle assicurazioni agricole agevolate, in un contesto di monopolio storico di CODIPRA nel territorio della provincia di Trento, tramite il vincolo di esclusiva imposto alle compagnie agricole; b) ostacoli alla fornitura di polizze integrative nella provincia di Trento.

Nel corso del procedimento CODIPRA ha presentato impegni ai sensi dell'art. 14-ter L. n. 287/90, che hanno riguardato, in particolare, l'adozione, nell'ambito del modello a "tariffa unica", di un sistema sperimentale di negoziazione delle condizioni economiche della polizza collettiva basato su aste telematiche, nonché una serie di altri comportamenti volti a consentire l'attività a soggetti concorrenti.

L'Autorità ha ritenuto, tra l'altro, che l'adozione di un sistema di aste telematiche per l'individuazione della compagnia assicuratrice che stipula la Polizza Collettiva fosse uno strumento idoneo a eliminare il forte condizionamento che CODIPRA aveva nei confronti delle compagnie assicurative, dovuto al previo accordo sulle condizioni di

polizza e, quindi, a limitare il rischio di esclusione degli organismi concorrenti, tra i quali il segnalante. In altri termini, il sistema è stato ritenuto utile alla realizzazione di un contesto neutrale in cui le compagnie siano libere di presentare offerte di polizza secondo le proprie strategie commerciali. Ha assunto altresì rilievo la considerazione che, con il sistema di gara unico, CODIPRA può fare fronte alle proprie esigenze mutualistiche, garantendo a tutti gli aderenti la possibilità di stipulare una Polizza Collettiva alle stesse condizioni senza discriminazioni tra gli agricoltori che ottengono condizioni peggiori o migliori, a seconda del prezzo offerto dalle compagnie in gara. In considerazione di ciò, l’Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli vincolanti, gli impegni presentati da CODIPRA e ha concluso il procedimento senza accertare l’infrazione.

Passando al **controllo delle concentrazioni**, è noto che le decisioni dell’Autorità in materia sono funzionali a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante affinché i bisogni dei consumatori possano essere soddisfatti in un quadro concorrenziale. L’obiettivo perseguito non è, quindi, quello di controllare la crescita dimensionale delle imprese, ma di impedire che, tramite un’operazione di crescita esterna, venga esercitato uno stabile e significativo potere di mercato in grado di ledere la concorrenza.

Su tale versante, di particolare rilievo è stato il controllo svolto in relazione al processo **di costituzione dei gruppi cooperativi** originato dal d.l. n. 18/2016 “*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*”, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 49/2016.

In particolare, l’Autorità ha concluso nel maggio 2018 un’istruttoria che ha avuto ad oggetto la concentrazione di 39 **Casse Raiffeisen** all’interno di un unico gruppo di credito cooperativo. Dalle evidenze acquisite nel corso dell’istruttoria è emerso che l’operazione poteva essere passibile, in ragione delle quote delle Parti *post mergem*, di dare luogo al rafforzamento o alla costituzione di una posizione dominante delle Parti nei mercati locali della raccolta bancaria, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle famiglie produttrici e piccole imprese, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Tuttavia l’Autorità ha ritenuto che, in disparte delle quote di mercato raggiunte in dati contesti locali, nel caso di specie dovessero essere valorizzate le peculiarità dell’operazione.

In primo luogo è stato considerato che, alla base della riforma del credito cooperativo, vi era la consapevolezza del Legislatore che, sebbene le BCC svolgano un ruolo di particolare rilevanza in Italia, tuttavia esse sono caratterizzate da elementi di fragilità sia strutturali che congiunturali riconducibili a: i) una maggiore rischiosità del credito in ragione delle ridotte possibilità di differenziazione geo-settoriale dello stesso; ii) la

debolezza della redditività legata alle esigenze di localismo e mutualismo; iii) i vincoli ad una rapida ricapitalizzazione, connessi con l'organizzazione cooperativa in un contesto di elevata frammentazione.

Pertanto, l'obiettivo della riforma è apparso quello di favorire, attraverso l'adesione ad un gruppo bancario cooperativo, il rafforzamento patrimoniale e il miglioramento dei sistemi di *governance* e di gestione delle singole BCC, consentendo di prevenire situazioni di vulnerabilità individuale e preservando al contempo i tratti essenziali della cooperazione (mutualità, localismo e solidarietà).

In secondo luogo è apparso opportuno tenere in debita considerazione le peculiarità delle BCC – quali l'assenza di fine di lucro propria del modello del credito cooperativo - e, in particolare, delle Casse Raiffeisen, la cui presenza su molti degli ambiti territoriali interessati dall'operazione appariva volta a perseguire finalità di inclusione finanziaria e di supporto dell'economia locale, garantendo l'erogazione di servizi bancari e finanziari in zone disagiate, anche laddove singole filiali presentino un margine di redditività negativo.

In questo contesto, l'Autorità ha tenuto in particolare considerazione la sostanziale coincidenza tra clienti, soci e residenti nelle comunità di insediamento delle Casse Raiffeisen, dal momento che i soci delle Casse costituiscono la gran parte dei clienti delle stesse, circostanza idonea a ridurre eventuali asimmetrie informative e i rischi concorrenziali ad esse connessi. Infine, ha assunto rilievo la circostanza per cui la nuova organizzazione del gruppo avrebbe consentito la razionalizzazione delle strutture organizzative e delle reti distributive e l'efficientamento dei processi, con sostanziali benefici per i consumatori.

Alla luce di ciò - nonostante le elevate quote di mercato detenute dal costituendo Gruppo Raiffeisen in talune specifiche aree - le peculiarità dei soggetti coinvolti e del contesto, l'origine e la ratio dell'operazione sono stati considerati tali da far ritenere superate le criticità concorrenziali ravvisate nel provvedimento di avvio e hanno condotto l'Autorità ad autorizzare l'operazione. Nel medesimo solco fattuale e valutativo sono state altresì autorizzate, nei mesi più recenti, anche la costituzione del Gruppo bancario **Cassa Centrale Banca** e quella del gruppo bancario **ICCREA**.

Nell'ambito, infine, dell'attività conoscitiva, merita di essere richiamata l'**Indagine conoscitiva sui Big Data**, avviata nel maggio 2017 dall'AGCM insieme all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e al Garante per la Protezione dei Dati Personali, di cui, a inizio giugno, sono stati presentati i risultati preliminari. In particolare, per le imprese attive in ambito finanziario-assicurativo, i primi approfondimenti svolti hanno evidenziato, in particolare, come i Big Data rappresentino un'importante opportunità per accrescere la comprensione delle preferenze e delle abitudini dei consumatori, in particolare con una più efficace individuazione del profilo di rischio del singolo cliente, al fine di sviluppare prodotti e servizi personalizzati, favorendo al contempo l'innovazione, l'inclusione finanziaria e una maggiore concorrenza. Inoltre, ulteriori

benefici possono scaturire dall'ottimizzazione dei processi interni, con ricadute positive in termini di efficienza e riduzione dei costi, e nella lotta alle frodi.

Sul piano dei rapporti istituzionali, un cenno merita la sottoscrizione di un **Protocollo d'intesa per l'istituzione del Comitato di coordinamento per il fintech** promosso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, cui hanno aderito anche Banca d'Italia, CONSOB, IVASS, Garante per la Protezione dei dati personali, AGID e Agenzia delle Entrate. Il Comitato favorisce l'elaborazione di una visione complessiva e condivisa del FinTech e l'individuazione degli aspetti di sistema e operativi più rilevanti per il Paese attraverso la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le Amministrazioni che aderiscono al presente Protocollo. Esso, tra le altre cose, approfondisce gli aspetti regolamentari e funzionali, al fine di formulare eventuali proposte di intervento normativo che riguardano il FinTech, garantendo adeguati livelli di tutela dei consumatori e della concorrenza.

3. Fintech e i nuovi scenari competitivi

Il richiamo dell'Indagine conoscitiva sui big data e del protocollo Fintech promosso dal MEF suggeriscono lo svolgimento, infine, di alcune brevi considerazioni in chiave prospettica, che si ricollegano a quanto rilevato in apertura circa il mutamento dell'ecosistema competitivo in cui gli intermediari sono chiamati ad operare oggi.

Come evidenziato anche in altre occasioni, la digitalizzazione di beni, servizi e transazioni non è un fenomeno limitato al settore delle telecomunicazioni, dell'informatica e dei contenuti immateriali, ma rappresenta un **elemento di discontinuità** che sta cambiando la struttura ed il funzionamento di tutti i mercati, i rapporti business-to-business e business-to-consumers come pure i comportamenti dei consumatori. In tale scenario anche l'ecosistema competitivo in cui le banche si sono mosse finora sta conoscendo una forte trasformazione per cui, se non stiamo assistendo al tramonto del c.d. sistema banco-centrico che ha, a lungo, contraddistinto la storia del nostro ordinamento finanziario, certamente ci troviamo di fronte ad evoluzioni che lasciano intravedere un possibile ridimensionamento del ruolo degli intermediari tradizionali. Mi riferisco allo **sviluppo di nuove forme di attività e di nuovi operatori per effetto dell'evoluzione tecnologica**, che sta radicalmente cambiando la fisionomia del mercato bancario tradizionale, determinando, da un lato, la crescita delle imprese *Fintech*, dall'altro, la modifica del modello tradizionale di erogazione dei servizi e dei prodotti ed anche un mutamento del rapporto banca-cliente. Quali valutazioni è possibile fare per un'Autorità di concorrenza?

Da un punto di vista concorrenziale, l'impatto dell'azione delle imprese *fintech* sul settore non può che sollecitare, in prima battuta, un giudizio di apprezzamento: in conseguenza della trasformazione digitale, ciò a cui stiamo assistendo è una

intensificazione della concorrenza (tanto all'interno dell'industria bancaria quanto all'esterno) ad opera di soggetti non tradizionali che stanno **disintermediando la filiera su segmenti specifici della catena di valore**. E questo non può non avere un benefico effetto sul tono competitivo del settore (per lunghi anni percepito come sorta di **foresta pietrificata**) poiché le nuove imprese *Fintech*, inasprendo la concorrenza nel mercato dei servizi finanziari ed erodendo i margini di profitto, fungono da stimolo per gli operatori tradizionali e per lo sviluppo di importanti segmenti del settore finanziario.

Pensiamo, soltanto, all'impatto dirompente della direttiva PSD2, che sta stimolando la nascita di nuovi operatori specializzati in assemblaggio di informazioni dai conti correnti e di operatori in grado di gestire pagamenti elettronici, addebitando direttamente i conti. Pensiamo ancora al fatto che tale direttiva (insieme alla MIFID 2) aprirà le porte del credito ai grandi operatori del web e già oggi i colossi del tech, da Amazon ad Alibaba fino a Paypal, Google e Facebook si stanno facendo largo nel mondo delle banche e della finanza, rivoluzionando in prospettiva le dinamiche competitive e i rapporti di forza nel settore.

E' evidente che stiamo vivendo una trasformazione epocale per effetto della quale si assiste alla nascita di nuovi operatori, alla nascita di nuovi prodotti e servizi (ad es. sofort per inizializzazione dei pagamenti online tramite bonifico; gestione automatizzata dei dati contenuti nei conti corrente), oppure, attraverso l'adozione di nuove tecnologie (come ad es. la cd. *Blockchain*) ad un miglioramento ed efficientamento di quelli esistenti, alla nascita di nuove opportunità. Tutto ciò si traduce in maggiore concorrenza ed efficienza, espressa in termini di maggiore varietà, minori costi, e altri benefici (promozioni, sconti, *cashback* ecc..).

In questo scenario evolutivo, in un settore come quello bancario e finanziario in cui la natura delle transazioni e la tipologia dei prodotti rendono le asimmetrie informative ancora più evidenti e accrescono il rischio di abusi e comportamenti scorretti da parte degli intermediari, l'AGCM guarda con relativa serenità agli sviluppi che sono in atto.

Anche in questo settore infatti, non diversamente che in altri investiti dalle innovazioni tecnologiche, la missione dell'Autorità Antitrust resta quella di garantire che i mercati restino un luogo aperto dove i più meritevoli possano entrare, affermarsi ed efficacemente competere senza subire i comportamenti ostruzionistici degli *incumbents*, e quella di far sì che i crocevia attraverso cui passa l'innovazione restino liberi e sgombri, rimuovendo le possibili barriere all'accesso.

Tutto ciò non è ovviamente esente da rischi o possibili criticità concorrenziali connesse a questa nuova struttura e nuova catena del valore. Tali processi innovativi e di cambiamento delle strutture del mercato richiedono di prestare attenzione con riguardo ai rapporti e alle dinamiche competitive che si vengono a instaurare. In

particolare, nelle nuove strutture del mercato e lungo le differenti catene del valore possono venirsi a creare **profili di integrazione verticale** peculiari e del tutto nuovi rispetto al passato, come anche differenti e nuove sono le possibilità di sfruttare le **economie di rete** che caratterizzano i nuovi operatori.

Pensiamo soltanto all'effetto dirompente che può avere l'ingresso delle big four (Apple, Google, Facebook e Amazon) che in realtà diventano big six con Alibaba (dunque, Alipay) e Microsoft nel settore del credito: sono loro, a ben vedere, i nuovi più temibili concorrenti, poiché hanno un marchio potente, milioni di utenti, operatività e relazioni su scala globale, la tecnologia; si muovono peraltro non per fare finanza (o non solo), ma prima di tutto per trattenere i clienti nel loro spazio virtuale, anche quando pagano o chiedono un prestito, e naturalmente per arricchire il proprio bagaglio già enorme di dati da vendere alle aziende. Su questo profilo tornerò tra poco.

E' evidente ad ogni modo che, alla luce degli sconvolgimenti che il loro ingresso sul mercato può produrre, occorrerà prestare grande attenzione agli aspetti che ho sopra richiamato (integrazione verticale, economie di rete, ecc.) nell'analisi e nell'utilizzo dei tradizionali strumenti antitrust in un contesto in cui la tutela della concorrenza dinamica deve restare il nostro faro.

Su questo terreno, bisogna dire che fino ad oggi non abbiamo avuto casi antitrust che abbiano coinvolto i big del tech e neppure realtà fintech più piccole. In un'ottica antitrust, i mutamenti descritti possono, però, certamente incidere, perlomeno in sede di individuazione del **mercato rilevante**: e ciò varrà sia nel caso di un eventuale procedimento in materia di abuso di posizione dominante, sia nel controllo delle operazioni di concentrazioni, dove peraltro la valutazione prospettica del potere di mercato detenuto dall'entità *post merger* è fortemente influenzata dalla esistenza o meno di concorrenza potenziale, cui potrebbero dar luogo i nuovi soggetti che vanno affermandosi.

Ulteriori rischi potrebbero essere legati alla posizione di vantaggio concorrenziale derivante dall'ingresso in settori regolamentati di nuovi soggetti i quali operano in un mondo regolato, senza tuttavia essere soggetti ai medesimi oneri o limitazioni cui sono sottoposti gli operatori tradizionali. Su tale terreno vi è un tema di parità di trattamento con cui occorrerà fare i conti.

4. Fintech e la tutela del consumatore

Sotto altro profilo, i mutamenti tecnologici in atto stanno incidendo anche sul piano del **rapporto banca/cliente**, segnando la modifica del modello tradizionale di erogazione dei servizi e dei prodotti, e, di conseguenza, anche un mutamento del rapporto tradizionale banca-cliente. Intendo dire che la digitalizzazione sta avendo forti impatti sulla configurazione del modello di servizio dei principali operatori

bancari, che sta evolvendo verso una più spiccata personalizzazione dei servizi offerti ed un maggiore coinvolgimento della clientela al fine di aumentarne il livello di fidelizzazione (Dal punto di vista del cliente, facilità di utilizzo dei servizi e velocità e *customer experience* positiva sono, come ovvio, i benefici che le aziende del settore *Fintech* offrono rispetto alle banche).

Tutto questo pone in termini del tutto nuovi il rapporto degli intermediari con la clientela e ha effetti anche sul piano competitivo, perché rafforza o, perlomeno, contribuisce a rafforzare la capacità selettiva della domanda, la quale, però, risulta oggi esposta a nuovi rischi e insidie, come l'AGCM ha modo di verificare nella sua azione di contrasto alle pratiche commerciali scorrette nel settore.

Infatti, la disintermediazione che il web determina, e la perdita dell'elemento fiduciario implicito nella componente di servizio umana, in un settore complesso come quello finanziario, possono sottoporre i consumatori al rischio di insufficiente comprensione delle caratteristiche dei prodotti e servizi offerti, oltre a fornire occasione per la fornitura, ad es., di prestazioni non richieste. In questo senso si giustificano gli interventi effettuati nei confronti di tre compagnie assicurative *on line* per la preselezione automatica di alcune coperture accessorie rispetto a quella RC Auto, obbligatoria, e per il carattere non vincolante dei preventivi online, dal momento che la compagnia avrebbe potuto chiedere, dopo l'avvenuto pagamento del relativo corrispettivo da parte del consumatore, un'integrazione della documentazione e del prezzo per perfezionare e rendere operativo il contratto assicurativo¹.

Lo stesso rischio è possibile nel mondo bancario: le recenti decisioni che l'Autorità ha adottato in tema di anatocismo² hanno evidenziato come uno strumento importante di condizionamento dei correntisti utilizzato al fine di indurli ad accettare l'addebito degli interessi passivi sul conto, con la conseguente maturazione di interessi, siano stati messaggi e procedure di autorizzazione on line rivolte agli utenti home banking. Su tale terreno, come già detto, l'Autorità ha accertato pratiche commerciali aggressive, da parte di alcune delle principali banche nazionali, finalizzate a ottenere surrettiziamente l'autorizzazione all'addebito degli interessi anatocistici.

Tema importante connesso con le nuove tecnologie è poi, certamente, quello della sicurezza. Più che in altri settori, è necessario che i sistemi di cyber-security siano affidabili e tutelanti per gli utenti. Ma altrettanto importante è che gli operatori non abusino della disponibilità dei consumatori ad accettare in nome della sicurezza condizioni squilibrate o indesiderate, o comportamenti scorretti. Un esempio visto da

¹ Cfr. casi AGCM (2015) PS8651 - *Linear-guida libera per tutti*; PS9167-*Zurich-Messaggio Ingannevole*; PS10011 - *Genialloyd-integrazioni di polizza*.

² Cfr. casi AGCM (2017) PS1079 - *Unicredit-interessi anatocistici*; PS10791 - *Intesa Sanpaolo-interessi anatocistici*; PS10792 - *BNL-interessi anatocistici*.

vicino dall'Autorità ha riguardato un importante operatore del settore che, avendo vincolato l'operatività del conto corrente on line all'utilizzo della propria carta di debito, indispensabile per generare i codici di accesso al conto, ha poi peggiorato le condizioni economiche connesse con la carta, costringendo gli utenti a subire la modifica di prezzo per non compromettere la funzionalità del conto corrente³.

Con riferimento, infine, al fenomeno delle cripto-valute e specificamente alla possibilità di investimento in tali prodotti, l'Autorità è intervenuta nel 2017 accertando la natura piramidale del sistema di vendita OneCoin, in quanto il reclutamento di nuovi consumatori rappresentava il fine esclusivo dell'attività di diffusione e vendita della criptomoneta e veniva fortemente incoraggiato attraverso il riconoscimento di svariati bonus, unica effettiva e reale remunerazione del programma⁴. La criptomoneta OneCoin, di cui non è stato possibile verificare l'esistenza e la consistenza, era solo il pretesto per un sistema che aveva esclusivamente come obiettivo (e si sosteneva attraverso) l'inserimento di altri consumatori: l'acquisto del kit di formazione celava invece la fee d'ingresso necessaria per entrare nel sistema e convincere altri consumatori della bontà del prodotto. Il procedimento ha permesso di accertare la scorrettezza della pratica sia riguardo alle modalità gravemente ingannevoli con le quali erano prospettate le caratteristiche, i termini, le condizioni e l'apprezzamento della criptomoneta, facendo appunto leva sulla novità ed attrattività della materia, sia in quanto il sistema integrava una vendita a carattere piramidale annoverata dal Codice del Consumo tra le pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli.

³ Cfr. AGCM (2017) PS10593 - *Poste italiane-modifica condizioni conto bancoposta*.

⁴ Cfr. AGCM (2016) PS10550 – *Onecoin / one network services limited - vendita piramidale*.