



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Commissione di inchiesta
sul sistema bancario finanziario e assicurativo
Senato della Repubblica

**Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del
Mercato Roberto Rustichelli**

23 ottobre 2025

Onorevole Presidente, Onorevoli Commissari,

L’Autorità ringrazia per la richiesta di audizione dinanzi a codesta Commissione di inchiesta perché le consente di illustrare l’attività svolta sia a tutela della concorrenza, sia a tutela del consumatore, nei settori bancario, finanziario e assicurativo, nonché di rappresentare l’evoluzione del relativo scenario competitivo.

Poiché le dinamiche che attraversano i suddetti settori d’interesse sono in parte diverse anche per il differente grado dell’evoluzione normativa, la relazione si soffermerà dapprima sul settore bancario-finanziario e, successivamente, sui mercati assicurativi.

1. L’evoluzione del quadro competitivo nel settore bancario-finanziario

Lo scenario competitivo in cui oggi si muovono le banche sta subendo una forte trasformazione in ragione di alcuni fattori evolutivi che modificano la struttura e le relazioni di mercato e pongono le stesse dinanzi a sfide del tutto nuove.

Infatti, da uno contesto in cui, per lungo tempo, i penetranti controlli amministrativi all’accesso e quelli sulle fusioni hanno orientato l’evoluzione strutturale dei mercati, mitigando in certa misura gli effetti della concorrenza, si è progressivamente passati a un assetto pienamente esposto alle dinamiche competitive, con la presenza nel sistema italiano anche di soggetti esteri.

La più recente stagione, caratterizzata da una competizione assai accentuata, potrebbe finanche cambiare il ruolo delle banche: insidiate, da un lato, dalla frantumazione della catena tradizionale del valore, dall'altro, dal radicarsi sul mercato di nuovi *competitor* che mutano rapporti di forza e relazioni concorrenziali.

Vorrei, innanzitutto, evidenziare alcune dinamiche che hanno contribuito a definire l'assetto competitivo attuale del sistema perché - come dirò - la valutazione dell'Autorità di concorrenza risulta tutt'altro che agevole.

Il riferimento è, *in primis*, all'innovazione normativa per effetto della quale - come noto - il panorama bancario si è arricchito già da tempo di una pluralità di tipologie di soggetti operanti nell'esercizio del credito.

Basti pensare al settore dei pagamenti dove il primato delle banche, già insidiato dall'affermarsi sul mercato di nuovi soggetti quali gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento, è stato indebolito dallo scardinamento dell'esclusività del rapporto banca-cliente.

Il riferimento è alla direttiva PSD2 che, con l'obiettivo di incrementare la concorrenza nel settore, ha aperto alla condivisione dei dati del cliente tra i diversi attori dell'eco-sistema bancario, obbligando le banche a concedervi l'accesso, previa autorizzazione del cliente, e rompendo così il monopolio da esse tradizionalmente detenuto.

L'altro elemento che ha concorso fin qui a definire la struttura del mercato e i rapporti competitivi nel settore è il processo di consolidamento, che più di recente ha ripreso nuovo slancio.

Si tratta, nel complesso, di dinamiche evolutive che muovono in direzioni tutt'altro che convergenti e, proprio per questo, sono esemplificative delle prospettive di incertezza che connotano lo scenario competitivo del settore.

Da un lato, infatti, il processo di consolidamento, riducendo il numero degli operatori e accrescendone il potere di mercato, costituisce un fattore di sicura attenzione da parte dell'Autorità di concorrenza.

Dall'altro, tale processo risponde a esigenze di efficientamento del sistema, in linea di principio suscettibile di riflettersi favorevolmente anche sulle condizioni praticate alla clientela.

Dall'altro ancora, le spinte potenzialmente restrittive del grado di competizione derivanti da un simile processo appaiono controbilanciate dallo sviluppo di una pluralità di soggetti, *in primis* delle imprese *fintech*, che possono in astratto aumentare la concorrenza e abbattere le rendite di posizione degli intermediari tradizionali a beneficio dei vari attori del sistema finanziario.

Proprio il carattere ambivalente delle dinamiche che lo attraversano, chiama l'Autorità di concorrenza a un rafforzato impegno di lettura e di interpretazione dei fenomeni in atto, per cogliere in profondità tutta l'essenza della loro articolata complessità.

Di tale sforzo, l'Autorità ha dato efficace testimonianza, tra l'altro, in occasione della costituzione dei gruppi bancari cooperativi la cui positiva valutazione, pur a fronte di elevate quote di mercato raggiunte dai due conglomerati in alcuni mercati locali, fu guidata in modo decisivo dalle finalità di rafforzamento patrimoniale e di miglioramento degli assetti di *governance* perseguite dalla riforma, come pure dalle peculiarità dei soggetti coinvolti e del contesto in cui essi operavano¹. Viceversa, quando l'analisi approfondita dei processi in atto non libera il campo dagli effetti impropri dei fenomeni, l'Autorità interviene con risolutezza.

Ciò è avvenuto, ad esempio, con il caso Bancomat nel quale l'Autorità ha ritenuto che il nuovo modello di remunerazione dei prelievi in circolarità, volontariamente comunicato dal Consorzio, fosse ingiustificatamente restrittivo e, dunque, in contrasto con l'articolo 101 del Trattato².

In questo contesto, già di per sé incerto e articolato quanto a linee di tendenza e spinte evolutive, si è inserito un potente fattore di sviluppo - l'innovazione tecnologica - che sta modificando in profondità la struttura, le dimensioni e le relazioni di mercato, ponendo gli istituti dinnanzi a sfide del tutto nuove, tra le quali anche quella di un progressivo ridimensionamento del ruolo delle banche tradizionali attraverso la c.d. disintermediazione creditizia³.

Il riferimento è a *Fintech* e al modello dell'*Open banking* nei servizi di pagamento che, tra i fattori di cambiamento strutturale, è certamente quello che ha le potenzialità maggiori. Esso sta determinando, infatti, la frantumazione della tradizionale catena del valore, grazie all'emergere di operatori che si focalizzano su specifici segmenti della filiera e che, facendo leva sul canale digitale e sulla automazione dei processi, riescono a entrare sui mercati e a sottrarre clientela agli intermediari.

Sviluppi ancora più dirompenti sono destinati a prodursi con il passaggio dall'*Open banking* all'*Open Finance*, con l'estensione cioè del principio della portabilità dei dati all'intero settore finanziario secondo quanto previsto dal progetto di regolamento FIDA⁴.

Detto regolamento mira a creare, come noto, un ecosistema in cui i dati finanziari dei clienti potranno essere condivisi con terze parti, come le *fintech* e altri fornitori di servizi finanziari, stimolando così l'innovazione e la concorrenza.

¹ Provv. Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo bancario cooperativo delle Casse Raiffeisen, 18 maggio 2018.

² Provv. Bancomat - Prelievi contanti, 30 novembre 2022.

³ Si profila cioè l'affermarsi di un nuovo ecosistema competitivo, più ampio e più fluido, dove accanto agli intermediari tradizionali si registra l'ingresso di nuovi prestatori di servizi, capaci di intercettare, con la loro offerta, parte della clientela, dei margini di intermediazione e della liquidità, un tempo di esclusiva competenza delle banche.

⁴ La proposta, presentata dalla Commissione europea nel giugno 2023, è stata approvata dal Parlamento nell'aprile 2024, e dal Consiglio nel dicembre 2024.

In generale, il giudizio dell’Autorità di fronte allo sviluppo del settore *Fintech* non può che essere positivo.

Una simile dinamica determina, infatti, l’allargamento del mercato e ne accresce il dinamismo, in quanto intensifica la pressione competitiva sugli operatori tradizionali ad opera di soggetti non bancari, con conseguenti vantaggi per i consumatori e per le imprese.

D’altra parte, vi sono anche dei punti critici sui quali l’attenzione va mantenuta alta e la riflessione è in corso.

Dal punto di vista concorrenziale, uno dei temi di maggiore rilevanza che simili dinamiche sollevano è quello della uniformità delle regole.

È ben noto, ad esempio, il tema delle asimmetrie che caratterizza il regime della direttiva PSD2⁵.

Nel settore dei servizi di pagamento, a seguito dell’apertura di tale mercato a due nuove categorie di operatori - i fornitori di servizi informativi e quelli di servizi dispositivi -, i conti correnti bancari sono stati, per la prima volta, resi accessibili anche a soggetti non bancari.

La novità introdotta pone, tuttavia, un evidente tema di reciprocità, poiché un simile obbligo di condivisione non sussiste a carico degli operatori terzi che accedono ai dati della clientela bancaria.

Tale disparità assume peculiare rilievo con riferimento alle *big tech*, che dispongono - come noto - di un patrimonio sconfinato di dati relativi alla propria utenza.

Proprio per questo, una delle preoccupazioni più diffusamente avvertite in relazione ai citati sviluppi, concerne la possibile espansione delle *big tech* nel settore, sul presupposto che saranno proprio le grandi piattaforme digitali ad avvantaggiarsi della portabilità dei dati.

Sul punto, tuttavia, deve anche rilevarsi che il *Digital Markets Act* ha almeno in parte contribuito a ripristinare l’equilibrio normativo, introducendo a carico dei c.d. *gatekeeper* una serie di obblighi, a partire da quello di condivisione dei dati, tesi ad evitare che gli stessi sfruttino il potere di mercato che detengono nelle piattaforme di base, per espandersi anche nel mercato dei servizi bancari e finanziari.

Sempre in punto di disparità normative, da più parti è stata evidenziata la portata asimmetrica del vincolo, gravante sui soli istituti bancari, relativo alla possibilità per questi di svolgere (oltre alle attività oggetto di riserva di legge) le sole attività “*connesse e strumentali*” ai sensi del T.U.B.⁶.

⁵ Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

⁶ Art. 10, comma 3, del D. lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

Questi pochi cenni al tema dell'uniformità normativa appaiono utili, non solo per richiamare la centralità che le regole rivestono al fine di mantenere il *level playing field* in un quadro in forte trasformazione, ma anche per evidenziare che l'espansione delle *big tech* nel settore della finanza apre scenari inediti, con implicazioni concorrenziali tutt'altro che agevoli da valutare.

2. Gli interventi dell'Autorità a tutela della concorrenza

2.1 La riorganizzazione del settore bancario italiano

Passando agli interventi dell'Autorità a tutela della concorrenza, va da subito evidenziato che il settore bancario italiano sta attraversando un'importante fase di riorganizzazione strutturale, caratterizzata da diverse offerte pubbliche di acquisto e/o di scambio⁷.

L'Autorità ha valutato le operazioni di concentrazione sottoposte al suo scrutinio, sulla base di criteri che oggi sono del tutto allineati a quelli dettati dal Regolamento n. 139/2004 per le concentrazioni di dimensione euro-unitaria.

È utile evidenziare al riguardo che le decisioni dell'Autorità in materia di concentrazioni sono funzionali a garantire unicamente che le operazioni non ostacolino in modo significativo la concorrenza effettiva, in particolare attraverso 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 quello di controllare la crescita dimensionale delle imprese, ma di impedire che, tramite un'operazione di crescita esterna, emerga o si consolidi uno stabile e significativo potere di mercato in grado di ledere la concorrenza.

In tali ipotesi, l'Autorità individua le misure correttive suscettibili di assicurare che sul mercato rimanga un sufficiente grado di concorrenza.

Nel mercato bancario, la misura correttiva più frequentemente utilizzata, qualora la sovrapposizione delle parti in determinate aree sia suscettibile di produrre effetti dannosi per la

⁷ Si tratta, in particolare, delle offerte lanciate da:

- Banco BPM su Anima Holding, autorizzata dall'Autorità in data 11.12.24;
- Banca Ifis su Illimity Bank, autorizzata dall'Autorità in data 04.03.25;
- BPER Banca su Banca Popolare di Sondrio (autorizzata dall'Autorità con rimedi strutturali in data 01.07.25);
- Banca MPS su Mediobanca (autorizzata dall'Autorità in data 01.07.25);
- Mediobanca su Banca Generali, autorizzata dall'Autorità in data 29.07.25.

concorrenza e per il consumatore, è la cessione di sportelli da parte del soggetto risultante dalla concentrazione.

Il riferimento all'importante processo di consolidamento in atto nel settore bancario italiano, offre l'occasione di svolgere anche alcune brevi considerazioni in merito al rapporto tra competitività europea e tutela della concorrenza che, nel dibattito più recente, viene spesso presentato in termini di insuperabile conflitto.

Su tale profilo, la posizione dell'Autorità italiana è molto chiara.

Una tutela della concorrenza vigorosa non contrasta con l'esigenza delle imprese, anche bancarie, di avere una scala sufficiente per competere con le *superstar* americane e cinesi.

Al contrario, la competitività delle imprese europee in un contesto globale è senza dubbio collegata positivamente alla concorrenza nel mercato interno.

In verità, proprio l'importante processo di consolidamento in atto nel settore bancario e finanziario, offre chiara evidenza del fatto che non è al controllo delle concentrazioni che può seriamente imputarsi la dimensione inadeguata delle nostre imprese, incluse quelle bancarie.

L'assenza di grandi imprese transnazionali deve ricondursi, in via prioritaria, come pure si riconosce nel Rapporto Draghi dell'autunno 2024, ad altri fattori quali i) il mancato completamento del mercato interno, ii) l'assenza di robusti ed efficienti mercati dei capitali, iii) la complessità e la pervasività del quadro regolamentare.

Proprio con riferimento al settore bancario, del resto, è ben noto che non esiste ad oggi un vero mercato unico europeo, in quanto:

- persistono barriere giuridiche e operative che limitano la dimensione geografica dei mercati;
- ancora modesta è la penetrazione delle banche stabilite in uno Stato membro nei mercati degli altri paesi dell'Unione;
- prevalgono le operazioni di fusione e di acquisizione delle banche domestiche rispetto a quelle transfrontaliere;
- l'entità dei prestiti transfrontalieri a famiglie e imprese è limitata.

Questo stato di cose non agevola l'affermazione di campioni transnazionali nel territorio europeo.

Per conseguire un mercato davvero unitario e una piena concorrenza europea è, dunque, fondamentale completare l'Unione bancaria.

La strada per addivenirvi è nota e tutte le analisi convergono nell'indicare i passi da compiere: i) armonizzare la regolamentazione, ii) semplificare le regole, e iii) introdurre un sistema unico di garanzia dei depositanti.

Un sistema bancario unitario e concorrenziale non soltanto apporterebbe benefici a consumatori e imprese europee, ma darebbe anche un contributo importante alla realizzazione della cosiddetta Unione dei risparmi e degli investimenti, cioè alla creazione di un mercato dei capitali, bancario e finanziario, ben integrato, che favorisca lo sfruttamento effettivo delle potenzialità del mercato unico europeo.

2.2 Settore dei pagamenti digitali

Operazioni di concentrazione

Nel corso del 2024 l'Autorità ha valutato due importanti operazioni di concentrazione relative al settore dei pagamenti digitali⁸.

Tale settore è caratterizzato da una filiera complessa ed eterogenea, spesso verticalmente integrata, in cui gli operatori possono offrire, anche congiuntamente, uno o più servizi.

L'articolata struttura dell'industria e la natura stessa dell'offerta favoriscono economie di scala e di diversificazione, nonché un'operatività che va oltre i confini nazionali⁹.

Inquadrate in tale contesto, le operazioni esaminate, tese a favorire la crescita delle Parti coinvolte, anche attraverso il rafforzamento degli investimenti, possono favorire la concorrenza e migliorare la qualità delle prestazioni offerte ai consumatori.

⁸ Si tratta, in particolare:

- dell'operazione con la quale FSI S.G.R. ha acquisito il controllo esclusivo di Bancomat, la società che gestisce i circuiti di prelievo e pagamento Bancomat, PagoBancomat e Bancomat Pay. L'operazione (autorizzata in data 10.01.2024) ha prodotto un cambio di governance e la definizione di un nuovo piano industriale;
- delle operazioni con le quali FSI S.G.R. ha acquisito da Iccrea Banca S.p.A. il controllo esclusivo di BCC Pay, poi ridenominata NUMIA S.p.A. - Istituto di Moneta Elettronica (IMEL), autorizzato e sottoposto a vigilanza della Banca d'Italia, che svolge attività di pagamenti digitali - nonché, per il tramite di BBC Pay, dei rami di azienda BCC Sinergia (le prime due acquisizioni sono state valutate congiuntamente e autorizzate in data 06.02.2024) e BCC POS (autorizzata in data 08.10.2024), attivi nella gestione della *card personalisation* e dei terminali POS, e delle attività di monetica di Banco BPM (autorizzata in data 21.05.2024). Tali acquisizioni sono funzionali allo sviluppo della società e alla creazione un nuovo player di riferimento nella monetica.

⁹ Si pensi, ad esempio, a operatori quali Mastercard e Visa per quanto concerne i circuiti di pagamento, o a Nexi, Worldline, Global Payments/TSYS e FIS/Worldpay per i servizi di pagamento.

Gli effetti dell'imminente ingresso di Poste Italiane nel capitale di PagoPA

L'Autorità ha tra i propri compiti non solo di quello di reprimere i comportamenti restrittivi delle imprese e di controllare in via preventiva le operazioni di concentrazione, ma anche di segnalare le misure normative che possano alterare ingiustificatamente il processo competitivo.

Dei propri poteri di *advocacy* l'Autorità ha fatto specifico uso nel settore dei pagamenti digitali, dove è intervenuta per evidenziare al legislatore talune rilevanti distorsioni contenute nel Decreto-Legge n. 19/2024¹⁰, che ha previsto, tra l'altro, l'ingresso dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e di Poste Italiane nel capitale sociale di PagoPA¹¹.

Nell'occasione, l'Autorità, nel segnalare la possibile compromissione della neutralità e dell'imparzialità della piattaforma PagoPA, ha evidenziato come l'ingresso di Poste Italiane nel capitale di quest'ultima si prestava a sollevare alcune rilevanti problematiche nel funzionamento del mercato, con riguardo *in primis* proprio al settore dei pagamenti digitali.

Infatti, l'operazione prospettata avrebbe determinato la concentrazione in capo a Poste Italiane del doppio ruolo, da un lato, di proprietario/gestore della "rete" che controlla tutti i pagamenti digitali verso la pubblica amministrazione, dall'altro, di fornitore dei corrispondenti servizi di pagamento (anche attraverso Postepay/LISPay), permettendole di sfruttare i vantaggi derivanti dall'integrazione verticale così acquisita e compromettendo la neutralità e l'imparzialità che fino a quel momento avevano caratterizzato l'operatività della piattaforma PagoPA.

Di qui il rischio concreto, tra l'altro, di un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra Poste Italiane e gli altri Prestatori dei servizi di pagamento (PSP) aderenti alla Piattaforma, potendo la prima sfruttare il proprio ruolo in PagoPA per indirizzare i pagamenti verso i propri servizi piuttosto che verso quelli dei concorrenti e, dunque, assicurarsi maggiori benefici nella sua attività di pagatore¹².

¹⁰ Decreto-Legge n. 19/2024, recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR", convertito con modificazioni dalla Legge n. 56/2024.

¹¹ R. RUSTICHELLI, audizione dinnanzi alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, 19 marzo 2024.

¹² A ciò deve aggiungersi la possibilità per essa di influire direttamente sulle scelte della società PagoPA in termini, ad esempio, di politiche di sviluppo dei sistemi di pagamento rivolti alle pubbliche amministrazioni e di commissioni. La modifica dell'assetto proprietario di PagoPA avrebbe potuto avere riflessi, in particolare, sulla politica dei costi, con un possibile incentivo al rialzo delle stesse commissioni. Di non minore criticità concorrenziale è risultata, infine, la possibilità per Poste Italiane di accedere e acquisire informazioni commercialmente sensibili sui pagamenti effettuati attraverso la piattaforma: informazioni che potrebbero essere sfruttate commercialmente per la presentazione di offerte dedicate non solo nel settore dei servizi di pagamento, ma anche per lo sviluppo di altri servizi offerti dalla stessa Poste ad esempio quelli assicurativi o quelli di tesoreria.

Il legislatore ha recepito le osservazioni dell’Autorità, con l’aggiunta all’articolo 20 della legge n. 56/2024 dei commi 3-*bis* (in relazione ai profili di *governance* della società) e 3-*ter* (sui principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità della piattaforma)¹³.

3. L’evoluzione del quadro competitivo nel settore assicurativo

Anche il settore assicurativo, oggi molto aperto e caratterizzato dalla presenza di soggetti esteri, presenta uno scenario competitivo che risulta in forte evoluzione.

Le operazioni di concentrazione realizzate nei mesi scorsi o in corso di realizzazione avranno un impatto anche in tale ambito: direttamente, sugli assetti partecipativi di gruppi e compagnie assicurative, indirettamente sulla loro *governance* e sul modello di attività¹⁴.

Anche in tale settore, poi, uno dei fattori destinati a incidere maggiormente sulla struttura e sulle relazioni di mercato è dato dall’introduzione del modello dell’*open insurance*, fondata su principi del tutto simili all’*open banking*¹⁵.

Tuttavia, deve rilevarsi che tra settore bancario e settore assicurativo vi sono anche alcune differenze significative.

In primo luogo, non vi sono ad oggi normative assimilabili alla direttiva PSD2 specificamente concepite per la condivisione sistematica di dati in ambito assicurativo.

Un’altra differenza di rilievo concerne il tipo di dati trattati, considerato che i dati relativi ai prodotti assicurativi sono eterogenei (i premi pagati, le coperture, la denuncia e il risarcimento

¹³ In particolare, con il comma 3-*bis* lo statuto di PagoPA viene modificato nel senso di prevedere, alla lettera a), che l’amministratore unico o l’organo delegato sia designato dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale; alla lettera b), che in caso di composizione collegiale dell’organo amministrativo, la maggioranza dei suoi membri sia designata dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale e le proposte di deliberazione in materia di servizi prestati tramite le piattaforme (*i.e.* la piattaforma PagoPA), nonché di nomina e revoca dei dirigenti con responsabilità strategica sono riservate all’organo delegato. Inoltre, con il comma 3-*ter* viene stabilito che la società garantisce la parità di trattamento tra i prestatori di servizi di pagamento aderenti alla piattaforma e adotta gli opportuni presidi gestionali e organizzativi funzionali anche a evitare lo sfruttamento di informazioni commercialmente sensibili relative ai servizi prestati dalla medesima società, a tutela dei principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità.

¹⁴ In particolare, l’Autorità dal 2023 ha monitorato l’operazione di dismissione della compagnia di assicurazione Eurovita S.p.A. (di seguito, Eurovita) e della sua controllante Eurovita Holding S.p.A. (di seguito, Eurovita Holding). Tale operazione, avviata a seguito del commissariamento di Eurovita da parte dell’IVASS e della messa in amministrazione straordinaria di entrambe le società da parte del Ministro delle Imprese e del *Made in Italy*, ha previsto: i) la liquidazione coatta amministrativa di Eurovita, ii) la costituzione di una nuova compagnia di assicurazione Cronos Vita Assicurazioni S.p.A. e iii) l’avvio nel 2025 della scissione totale non proporzionale di quest’ultima con l’acquisizione del controllo esclusivo sui relativi compendi da parte delle seguenti cinque Compagnie di assicurazione: Allianz S.p.A., Generali Italia S.p.A., Unipol Assicurazioni S.p.A., Poste Vita S.p.A. e Fideuram Vita S.p.A. Con riferimento alle ultime tre società, per via del superamento delle soglie di fatturato delle Parti, sono state notificate all’Autorità, ai sensi dell’art. 16 della legge n. 287/1990, tre operazioni di concentrazione che sono state autorizzate nelle date del 29.07.2025 e del 05.08.2025.

¹⁵ Ovvero l’apertura e la condivisione di dati tra operatori, istituzioni e terze parti attraverso piattaforme digitali, rese possibili dall’utilizzo di API (*Application Programming Interfaces*).

dei sinistri, i dati ricavati dai sensori digitali¹⁶, ecc.) e spesso sensibili, in quanto in grado di rivelare informazioni quali lo stato di salute, le abitudini, la mobilità e i sinistri.

In questo contesto il nuovo modello dell'*open insurance* non è privo di problematiche.

Se, da un lato, infatti, può incentivare una maggiore competizione, migliorare l'offerta di servizi e accrescere il potere del consumatore, dall'altro pone anche interrogativi rilevanti in merito alle modalità di accesso ai dati, alla loro tipologia e protezione, alla sicurezza e alla sostenibilità del modello stesso.

In particolare, l'*open insurance* offre diverse opportunità per migliorare la concorrenza, tra cui: *i*) riduzione delle barriere all'ingresso¹⁷; *ii*) maggiore personalizzazione dei servizi¹⁸; *iii*) efficienza e precisione¹⁹; *iv*) promozione dell'innovazione²⁰; *v*) riduzione dei costi operativi²¹.

¹⁶ Sensori IoT e tecnologie digitali che raccolgono gli *input* provenienti da dispositivi connessi a *Internet*.

¹⁷ L'*open insurance* consente a nuovi entranti, come *fintech* e *insurtech*, di competere con operatori tradizionali, sfruttando l'accesso ai dati dei clienti, precedentemente monopolio degli attori già presenti sul mercato. Si noti che ad oggi in assenza di una normativa specifica volta ad individuare le regole e il perimetro del fenomeno, oltre che gli operatori interessati allo scambio e condivisione dei dati, ciò può avvenire solo attraverso la stipula di accordi bilaterali o plurilaterali. Un recente studio relativo al mercato italiano mostra come sia cresciuta la presenza di *player* non provenienti dal mondo assicurativo (gli attori non assicurativi erano 60 nel 2018 e saranno oltre 350 nel 2025), che da settore tradizionale dominato dall'impiego di sistemi di *legacy* chiusi e stratificati punta a diventare un ecosistema aperto basato su dinamiche collaborative tra *incumbent* e *partner* esterni. Cfr. Ricerca *Italian Insurtech Association*, in collaborazione con YOLO, 2022. Secondo la ricerca l'incremento maggiore di soggetti non assicurativi nell'ecosistema *open insurance* e, più in generale, nel settore assicurativo, riguarderà in special modo il *distribution & retail* (circa il doppio dei *player* attuali), le *utilities* (circa tre volte), il mondo bancario tradizionale (circa sei volte), la mobilità (circa il doppio) e l'ambito *software* (circa dieci volte).

¹⁸ Grazie alla condivisione immediata, tempestiva e sicura di dati in ambito assicurativo tra compagnie, intermediari, banche, imprese tecnologiche e altri operatori, è possibile creare nuovi prodotti e servizi e migliorare quelli esistenti (polizze *on demand*, a consumo e parametriche, comparatori più efficaci e modalità innovative di gestione dei prodotti assicurativi sono solo alcuni esempi) aumentando così le possibilità di scelta per il consumatore. Questo favorisce la concorrenza non più solo sui prezzi, ma anche sulla qualità e l'innovazione dei servizi.

¹⁹ Lo scambio di informazioni tra assicuratori consente una migliore valutazione del rischio e una gestione più efficiente dei sinistri. Ad esempio, la condivisione di dati storici sui sinistri o sui comportamenti dei clienti consente di ridurre le frodi assicurative e di tarare le polizze in modo più preciso.

²⁰ L'introduzione di nuove tecnologie e l'apertura delle informazioni stimolano una competizione che si basa sulla capacità di sviluppare soluzioni tecnologicamente avanzate, ad esempio le *insurtech* che, grazie ai dati raccolti tramite l'*open insurance*, possono analizzare meglio i comportamenti dei consumatori e offrire coperture assicurative più flessibili.

²¹ La standardizzazione delle informazioni e dei processi attraverso l'uso di API migliora l'efficienza interna delle compagnie assicurative. Con l'ottimizzazione dei processi e la riduzione dei costi amministrativi, le compagnie possono reinvestire risorse in innovazione e miglioramento del servizio, rafforzando la loro posizione competitiva.

D'altro canto, l'apertura dei dati comporta anche rischi significativi per la concorrenza quali i) rischio di concentrazione del potere di mercato nelle mani dei detentori dei dati²²; ii) barriere all'ingresso legate alla tecnologia²³; iii) possibile collusione e comportamenti anticoncorrenziali²⁴. Proprio la complessità e l'ambivalenza delle dinamiche connesse alla condivisione di dati e informazioni nel settore, chiamano l'Autorità a uno sforzo supplementare di inquadramento e di analisi dei fenomeni in atto, distinguendo i potenziali benefici dagli effetti restrittivi che possono derivarne.

Di tale sforzo offrono efficace testimonianza - come dirò tra poco - alcuni recenti interventi dell'Autorità in materia di scatole nere e di progetto antifrode.

4. Gli interventi dell'Autorità a tutela della concorrenza

4.1 Gli interventi dell'Autorità in materia di scatole nere e progetto antifrode

La portabilità dei dati delle scatole nere evidenzia le potenzialità pro-concorrenziali legate al modello dell'*open insurance* e alla condivisione di dati e informazioni.

Si tratta di un profilo sul quale l'Autorità si è ripetutamente espressa nel tempo, da ultimo nell'ambito delle "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2023"²⁵, auspicando l'introduzione di una norma volta a garantire la portabilità, tra le diverse compagnie assicurative, dei dati telematici registrati dalle scatole nere installate sui veicoli.

²² Uno dei rischi più rilevanti è che, a causa delle loro dimensioni e risorse, le grandi aziende tecnologiche o le multinazionali assicurative possano sfruttare meglio l'accesso ai dati rispetto alle piccole e medie imprese. Ciò potrebbe portare a una concentrazione del mercato, riducendo nel lungo termine la concorrenza. In particolare, c'è il rischio che pochi grandi *player* possano diventare i "gatekeeper" del mercato, in grado di controllare l'accesso ai dati e le innovazioni legate a essi.

²³ Le barriere all'ingresso nel mercato potrebbero non essere completamente eliminate, ma semplicemente trasferite dal dominio delle informazioni a quello delle tecnologie. Le aziende che non dispongono delle risorse per investire nelle tecnologie necessarie per sfruttare appieno l'*open insurance* potrebbero essere svantaggiate. Ciò potrebbe rafforzare il divario tra le aziende più avanzate digitalmente e quelle che non riescono a tenere il passo;

²⁴ La condivisione di dati tra le imprese potrebbe facilitare pratiche collusive. Quando le compagnie condividono dati sui clienti, potrebbe esserci una maggiore possibilità di allineamento implicito delle offerte, riducendo così la competitività del mercato. È importante che le autorità *antitrust* monitorino attentamente l'utilizzo dei dati per prevenire qualsiasi abuso. Come noto, infatti, lo scambio di dati tra imprese può essere pericoloso per la concorrenza quando riduce la competizione sul mercato, facilitando comportamenti collusivi o il controllo del mercato da parte di pochi operatori. Tuttavia, non tutti gli scambi di dati sono dannosi, e il loro impatto sulla concorrenza dipende dalla natura e storicità dei dati, dalla relazione tra le imprese coinvolte e dal tipo di informazioni condivise. Nel caso specifico dell'*open insurance*, la condivisione ad esempio di dati "sufficientemente grezzi", opportunamente regolamentata, può essere vista come un'opportunità per favorire l'innovazione e la competizione su nuovi fronti, anziché un rischio. I dati grezzi, infatti, non contengono generalmente informazioni sensibili o strategiche, ma possono fornire una base su cui costruire innovazioni o miglioramenti. Questo tipo di scambio può portare a vantaggi pro-competitivi, perché permette alle imprese di sviluppare nuovi modelli di *business*, algoritmi o tecnologie che migliorano l'efficienza complessiva del mercato. Le imprese possono utilizzare questi dati per sviluppare soluzioni diverse e più avanzate, portando a una concorrenza tra chi può sfruttare meglio queste informazioni per creare valore aggiunto.

²⁵ AS1893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023, del 22.06.2023.

Infatti, a fronte di significativi sconti di “benvenuto” per i nuovi clienti, la riduzione di premio applicata dal secondo anno di installazione della scatola nera avviene solo se l’assicurato non cambia compagnia, dando luogo a fenomeni di *lock-in*, ovvero di fidelizzazione “forzata” del consumatore, con conseguente riduzione della mobilità della domanda.

L’auspicio espresso dall’Autorità è stato condiviso dal legislatore che, con l’articolo 20 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023²⁶, ha espressamente disciplinato la possibilità per gli assicurati di trasferire da una compagnia all’altra i dati acquisiti dalla scatola nera, consentendo loro di scegliere ogni anno l’offerta più conveniente sul mercato, in tal modo eliminando gli *switching cost*.

Un altro caso degno di menzione per la rilevanza della condivisione dei dati è il procedimento istruttorio chiuso dall’Autorità con impegni nei confronti di ANIA²⁷.

Tale procedimento era stato avviato a seguito di una comunicazione inviata dalla stessa ANIA, relativa al “progetto antifrode” per i rami danni e vita²⁸, che prevedeva, tra l’altro, la realizzazione di banche dati e lo sviluppo di algoritmi comuni per determinare indicatori del rischio di frode.

Tale progetto, nella sua versione iniziale, presentava, ad avviso dell’Autorità, il rischio che lo sviluppo di algoritmi comuni potesse influenzare, uniformandole, le scelte delle compagnie e che la condivisione di un’ampia mole di dati potesse agevolare la collusione.

Inoltre, si temeva che non sussistessero sufficienti garanzie di terzietà tali per cui l’attività antifrode fosse effettivamente svolta a beneficio di tutti gli *stakeholder*²⁹.

Gli impegni presentati e resi obbligatori dall’Autorità sono consistiti in modifiche sostanziali a detto progetto, tali da: *i*) circoscrivere i possibili usi delle banche dati (solo in fase liquidativa con riferimento a sinistri occorsi e non in fase assuntiva, ovvero nella fase di trattativa e stipula del

²⁶ Legge 16 dicembre 2024 n. 193 - “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023”.

²⁷ Prov. I844 - Progetto Antifrode ANIA, 21 settembre 2021.

²⁸ Rami Danni (no RC Auto): Infortuni, Malattia, Incendio ed elementi naturali e altri Danni dei beni e Ramo Vita (puro rischio).

²⁹ Ad avviso dell’Autorità, il “progetto antifrode”, per come originariamente presentato, poneva le seguenti preoccupazioni di natura *antitrust*:

- non sussistevano “*adeguate garanzie di terzietà, posto che l’attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo dovrebbe essere svolta a beneficio dell’intero sistema assicurativo*” (prov. avvio, § 12);
- Piattaforma e Portale davano luogo a “*un pervasivo e continuo scambio di informazioni tra operatori concorrenti; tali informazioni, per la natura, la frequenza di scambio, il modo in cui sono elaborate e condivise, appaiono potenzialmente sensibili, non pubbliche o comunque non altrimenti rinvenibili sul mercato nelle stesse forme e con le stesse modalità permesse dal “progetto antifrode”*” (prov. avvio, § 13);
- il progetto avrebbe determinato lo “*sviluppo, a partire da una mole di dati (big data) variamente combinati tra loro e con criteri ad oggi poco chiari, di algoritmi comuni finalizzati, in particolare, alla determinazione di indicatori del rischio frode omogenei, che le imprese di assicurazione potrebbero utilizzare sia in fase liquidativa sia in fase assuntiva*”, con il rischio di uniformare l’attività delle imprese in fasi essenziali dell’attività assicurativa (prov. avvio, § 14).

contratto), *ii*) prevedere presidi volti a garantirne, sotto il profilo concorrenziale, il corretto utilizzo, nonché *iii*) consentire la più ampia adesione al progetto.

La difficoltà di implementazione di alcuni impegni sotto il profilo della protezione dei dati personali ha condotto all’inserimento, in seno alla citata legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, dell’articolo 21, che ha previsto la costituzione di un sistema informativo antifrode sottoposto alla vigilanza dell’IVASS. Lo stesso articolo ha disposto che le modalità di alimentazione e accesso al sistema informativo da parte delle compagnie assicurative, così come le tipologie di dati da trattare, siano definiti con regolamento dall’IVASS, da adottare sentiti il Garante per la protezione dei dati personale e l’AGCM.

4.2 Le polizze catastrofali

Passando alle polizze catastrofali, il legislatore ha coinvolto le compagnie assicurative nella gestione del rischio inerente alle spese connesse ai danni cagionati dalle sempre più frequenti calamità naturali, anche nell’ottica di una più efficiente protezione delle imprese³⁰.

In tale contesto, l’Autorità è stata informata da ANIA della costituzione, assieme a UnipolSai S.p.A., di un “*pool*” di riassicurazione³¹, avente ad oggetto le coperture assicurative di danni cagionati da calamità o da eventi catastrofali.

L’attività del Pool sarà quella di aggregare le quote di rischi che ciascuna delle imprese di assicurazione che vi aderiranno cederà ad esso, allo scopo di stipulare contratti di riassicurazione con diversi operatori a livello nazionale e internazionale, inclusa SACE, in nome e per conto delle stesse imprese di assicurazione.

L’adesione al Pool, grazie alla maggiore forza contrattuale che ne deriverà alle imprese di assicurazione, consentirà alle stesse di beneficiare di condizioni migliori e potrebbe determinare una gestione più efficiente del rischio catastrofale nell’interesse di tutti i soggetti coinvolti.

Allo stato, premesso che spetta ad ANIA svolgere, all’atto dell’effettiva costituzione del *pool*, un’autovalutazione della conformità alle norme *antitrust* delle attività svolte in sede associativa, l’Autorità continuerà a monitorare con grande attenzione la concreta attuazione del progetto.

³⁰ Articolo 1, commi 101 e ss., della legge n. 213/2023 (“Legge Finanziaria 2024”).

³¹ C.d. Pool CatNat, con riguardo al quale, in particolare, si prefigura che:

- l’adesione sarà volontaria;
- sussisterà un elevato livello di apertura, così da consentire a ogni Compagnia assicurativa interessata la più ampia libertà quanto a possibilità di adesione e uscita dal Pool medesimo, senza alcun tipo di sanzione o penalità;
- la *governance* sarà ispirata a principi di indipendenza da (e non coordinamento fra) le Compagnie aderenti.

5. Gli interventi dell’Autorità in materia di tutela del consumatore.

In materia di tutela del consumatore, l’Autorità ha effettuato numerosi interventi nel settore del credito e in quello assicurativo, mirando a garantire tutela soprattutto rispetto ai servizi che si presentano come essenziali per i cittadini e/o che sono caratterizzati da particolare asimmetria informativa.

Un *focus* particolare è stato rivolto alle condotte di intermediari finanziari legate alle trasformazioni tecnologiche, al fine di evitare che i benefici della digitalizzazione siano vanificati da omissioni informative rilevanti, ovvero da forme di indebito condizionamento delle scelte economiche dei clienti, in violazione del Codice del consumo.

In tema di transizione digitale nel settore bancario, si richiama il procedimento, chiuso nel giugno 2024 nei confronti di Intesa Sanpaolo S.p.A. e della sua banca digitale Isybank S.p.A., con cui l’Autorità ha contestato la possibile illegittimità delle modalità di trasferimento a quest’ultima di oltre 2 milioni di clienti, a cui non era stata data un’*informativa* completa e facilmente fruibile sull’operazione che li coinvolgeva.

L’Autorità ha chiuso il procedimento con l’accettazione degli impegni assunti da Intesa Sanpaolo e Isybank, volti a garantire il trasferimento a quest’ultima dei soli clienti che avessero manifestato in maniera esplicita il proprio consenso.

Ai clienti già trasferiti è stata garantita la possibilità di rientrare agevolmente in Intesa Sanpaolo, godendo di condizioni economiche migliorative rispetto a quelle applicate prima del trasferimento, nonché la possibilità di ottenere la riattribuzione dell’Iban associato al vecchio conto.

Inoltre, per effetto degli impegni, i consumatori coinvolti nell’operazione hanno beneficiato di misure economiche compensative che ammontano ad alcuni milioni di euro.

Nell’ambito dei servizi bancari, l’Autorità ha esaminato anche il segmento delle cc.dd. Carte Conto, ovvero carte prepagate dotate di Iban, senza necessità, tuttavia, di aprire un conto corrente³².

³² Tali carte consentono di acquistare beni e servizi, in negozio o *online*, di prelevare contanti allo sportello automatico (ATM), ma anche di fare e ricevere bonifici, accreditare lo stipendio o la pensione, pagare attraverso la domiciliazione bancaria. Le Carte Conto si caratterizzano, inoltre, per la facilità e rapidità di ottenimento, attraverso un *on-boarding* digitale o il rilascio delle stesse presso esercenti convenzionati come bar, tabacchi ed edicole, e possono consentire l’accesso ai servizi di pagamento anche a soggetti senza storia creditizia o con un *rating* bancario basso, che potrebbero trovare ostacoli nell’apertura di un tradizionale conto corrente bancario. Tali caratteristiche, se da un lato contribuiscono ad un più ampio ed inclusivo accesso ai servizi di pagamento, dall’altro, possono rendere tali strumenti più esposti ad utilizzi illeciti degli stessi.

In tale ambito, l'Autorità ha chiuso, nel maggio 2024, un procedimento nei confronti di Mooney S.p.A., accertando l'omissione da parte del professionista di un'efficace e tempestiva attuazione dei controlli sul rilascio e sul corretto utilizzo delle proprie carte di pagamento.

In particolare, è emerso che numerose richieste di pagamento, indirizzate a microimprese e solo apparentemente effettuate da Camere di Commercio, recavano gli Iban sui quali effettuare il pagamento ingannevolmente richiesto, riconducibili a carte prepagate Mooney.

Inoltre, l'Autorità ha accertato importanti carenze informative e gestionali sulle procedure di blocco e di sblocco delle Carte Mooney, a seguito delle quali i consumatori restavano in attesa delle attività di verifica della Società e, in alcuni casi, venivano privati della possibilità di disporre, anche per un lungo periodo di tempo, delle somme presenti sulla Carta e degli altri servizi ad essa connessi.

Per le infrazioni accertate, l'Autorità ha comminato a Mooney una sanzione di 2,5 milioni di euro. Più recentemente, nel luglio 2025, l'Autorità ha chiuso con l'accettazione di impegni un procedimento avviato nei confronti di Crédite Agricole relativamente al c.d. *Mutuo Greenback*, in quanto nella promozione di tale prodotto non veniva chiarito che l'offerta pubblicizzata era soggetta ad una serie di condizioni quali la stipula di una polizza aggiuntiva, la durata della polizza e la classe energetica dell'immobile da acquistare.

Anche in questo caso, gli impegni resi obbligatori dall'Autorità hanno previsto benefici economici per i clienti tratti in errore dalle comunicazioni commerciali della banca; ad oggi, sono già stati corrisposti ristori pari a 1,5 milioni di euro.

Lo scorso luglio, l'Autorità ha anche avviato un procedimento istruttorio volto ad accertare condotte della fintech Revolut consistenti nell'aver sospeso o bloccato i conti correnti ai propri clienti, senza fornire adeguato preavviso o un'assistenza adeguata, nonché per aver diffuso comunicazioni commerciali contenenti informazioni fuorvianti o gravemente omissive sui prodotti di investimento offerti, tra cui figurano anche cripto-valute.

Sempre nell'ambito dei servizi di pagamento digitali, si segnala un recente caso chiuso a maggio 2025 nei confronti di Poste italiane, con cui l'Autorità ha affermato il principio secondo il quale gli strumenti utilizzati per prevenire le frodi informatiche, insite nelle sfide della transizione digitale, devono essere proporzionati all'obiettivo perseguito.

Nel caso citato, l'Autorità ha inflitto a Poste Italiane una sanzione di 4 milioni di euro per aver imposto a più di 10 milioni di utenti delle App Poste Pay e Banco Posta installate su *smartphone*

Android, di consentire l'accesso ad una molteplicità di dati presenti sul proprio dispositivo per finalità antifrode, senza che tale misura fosse necessaria né proporzionata alle invocate finalità.

Un altro ambito di intervento particolarmente sensibile per i consumatori riguarda il credito immobiliare.

In questo settore, lo scorso anno l'Autorità ha concluso quattro procedimenti istruttori nei confronti di operatori che offrono servizi di mediazione del credito³³.

Si tratta dei primi casi in cui l'Autorità ha esercitato i poteri sanzionatori ad essa conferiti, in materia di clausole vessatorie, dalla legge n. 238/2021.

All'esito dei procedimenti, è stata accertata la vessatorietà delle clausole contenute nei contratti *standard* proposti dai quattro professionisti relative, tra l'altro, al conferimento dell'incarico con patto di esclusiva e alla penale applicata per violazione di tale patto. Per effetto di tali provvedimenti, i professionisti coinvolti sono stati sanzionati complessivamente per 349.137 euro ed hanno dovuto modificare le clausole contenute nei propri modelli contrattuali.

Inoltre, l'Autorità è costantemente impegnata nel monitoraggio del divieto del c.d. *credit card surcharge*, ossia l'applicazione di maggiorazioni di prezzo per i beni e servizi offerti legate alla modalità di pagamento prescelta³⁴.

Al riguardo, nel 2024 sono stati conclusi quattro procedimenti istruttori, un procedimento di inottemperanza e sette *moral suasion*.

Infine, con precipuo riferimento ai servizi finanziari, un ulteriore ambito di attenzione ha riguardato la promozione di attività di *trading online* e, in generale, di investimenti finanziari ad alto rischio, rispetto ai quali il consumatore medio non ha le necessarie competenze per valutarne l'affidabilità e la rischiosità, con conseguente pericolo per la sicurezza dei suoi risparmi.

Il riferimento è anche alla sempre maggiore diffusione di offerta di investimenti in cripto-valute ai piccoli risparmiatori da parte di soggetti che operano *online*, spesso al di fuori dei tradizionali circuiti bancari.

In tale ambito, l'Autorità ha esaminato le condotte di 6 *influencer*, amplificate dalla presenza di *follower* non autentici, che promuovevano “guadagni facili e certi”, in alcuni casi mediante

³³ Toscano Mutui S.r.l., 24Max S.p.A., Link Soluzioni S.r.l. e Monety S.r.l.

³⁴ Tale pratica è vietata dall'articolo 62 Codice del Consumo e dall'articolo 3, comma 4, del Decreto Legislativo n. 11/2010.

l'investimento in cripto-valute, senza evidenziare il rischio connesso all'investimento pubblicizzato e la natura promozionale di tali comunicazioni.

Anche nel settore assicurativo, resta elevata l'attenzione dell'Autorità per i temi legati alla correttezza delle compagnie verso la clientela.

Per quanto riguarda i servizi sanitari integrativi, è stata chiusa nel maggio 2024 un'istruttoria nei confronti di RBM Salute S.p.A., compagnia assicurativa specializzata nell'assicurazione sanitaria, e Previmedical S.p.A., *provider* a cui RBM affida la gestione e la liquidazione delle pratiche di sinistro³⁵.

Le indagini svolte hanno portato ad accertare che i professionisti avevano frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, rendendo particolarmente onerosa la fruizione delle prestazioni assicurative loro spettanti.

In particolare, sono emersi, oltre a notevoli ritardi nei tempi di liquidazione e difficoltà per i consumatori di entrare in contatto con il servizio di assistenza clienti, numerosi casi di errato diniego di autorizzazioni o rimborsi a soggetti che ne avevano diritto, ovvero la richiesta non necessaria di ulteriore documentazione.

Per effetto dell'infrazione accertata, l'Autorità ha comminato sanzioni pari a 3,5 milioni di euro nei confronti delle due imprese.

Nel maggio 2025, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio volto a verificare la possibile vessatorietà di clausole contenute nei contratti assicurativi di Allianz Spa, per effetto delle quali la compagnia può modificare periodicamente le condizioni dei contratti in essere ed applicare le nuove condizioni ai propri clienti, in virtù del meccanismo del rinnovo tacito e senza che questi esprimano espressamente il proprio consenso.

* * * * *

Da ultimo, l'Autorità ritiene utile segnalare a codesta Commissione l'opportunità di un intervento legislativo che riguarda la piattaforma PagoPA, sistema di pagamento al quale le Amministrazioni Pubbliche sono obbligate ad aderire e che consente ai cittadini e alle imprese di eseguire pagamenti in modalità elettronica, scegliendo liberamente il prestatore di servizio, gli strumenti di pagamento ed il canale tecnologico preferito.

L'Autorità riceve numerosissime segnalazioni di consumatori che lamentano l'applicazione di elevate commissioni per i pagamenti - effettuati tramite il predetto sistema PagoPA - relativi alla

³⁵ PS12580 Intesa San Paolo RBM Salute/Previmedical, 7 maggio 2024.

fornitura di servizi di ogni tipo, di cui alcuni particolarmente sensibili e rilevanti, quali servizi scolastici, *ticket* sanitari, tasse universitarie, tasse degli ordini professionali e bollo auto.

Dal punto di vista del consumatore, le commissioni versate attraverso il sistema PagoPA appaiono a tutti gli effetti un “*surcharge*” di importo elevato, legato allo strumento di pagamento. Tale importo oscilla da 1,50 fino a 3 euro per transazione, a fronte peraltro di commissioni versate dai Prestatore di Servizi di Pagamento a PagoPA pari a pochi centesimi di euro, che oltretutto decrescono con l’aumentare delle transazioni.

In questo contesto, l’Autorità auspica un intervento normativo che estenda i principi sottesi al divieto di *credit card surcharge* anche ai pagamenti effettuati tramite PagoPA.

In tal modo, si eviterebbe che i consumatori si facciano carico delle commissioni imposte dalle banche per i pagamenti effettuati a favore di pubbliche amministrazioni che devono transitare per la piattaforma Pago PA.

In secondo luogo, l’Autorità ritiene che, fermo restando il generalizzato obbligo di utilizzo della piattaforma da parte delle Pubbliche Amministrazioni, queste ultime debbano continuare ad assicurare ai cittadini la possibilità di utilizzare metodi di pagamento alternativi, quale ad esempio la domiciliazione bancaria, che consentono il risparmio totale o parziale delle sopra richiamate commissioni, assicurando altresì la certezza del pagamento all’amministrazione.

Proprio per questo, peraltro, la domiciliazione bancaria è stata incentivata dal legislatore che ha previsto che gli enti territoriali possano “premiare” i cittadini che utilizzino tale strumento, applicando una riduzione fino al 20% dell’aliquota e delle tariffe delle proprie entrate tributarie e patrimoniali³⁶.

Vi ringrazio per l’attenzione.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

³⁶ Articolo 118-ter del Decreto-Legge n. 34/2020, convertito dalla Legge n. 77/2020.