

Convegno Nazionale di Studi  
Regolamentazione bancaria e antitrust

## **Stabilità, tutela dei clienti, concorrenza**

Intervento di Carmelo Barbagallo  
Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria  
Banca d'Italia

Roma, 26 novembre 2015  
Sala conferenze TAR Lazio

Ringrazio dell'invito a partecipare a questo qualificato convegno sul rapporto tra regolamentazione bancaria e antitrust, tema con una lunga storia alle spalle, ma sempre d'attualità.

Il mio intervento si incentrerà su due aspetti, strettamente collegati al tema della concorrenza: le concentrazioni bancarie e la tutela della clientela. Dopo aver passato in rapida rassegna i contributi offerti in letteratura sui rapporti fra concentrazione, concorrenza e stabilità, effettuerò alcune considerazioni sul processo di concentrazione del sistema bancario italiano e sulle sue relazioni con il grado di concorrenza del mercato. Tratterò quindi il tema della protezione della clientela di banche e società finanziarie, soffermandomi sulla sua evoluzione e sui diversi meccanismi di *enforcement*. Concluderò sottolineando l'importanza di una coordinata interazione tra le istituzioni che a diverso titolo svolgono compiti di tutela della clientela di servizi bancari e finanziari.

*Concentrazione e concorrenza nella letteratura economica* - Nella letteratura economica, una visione univoca delle relazioni tra stabilità e concorrenza non è stata ancora raggiunta.

Studi condotti negli scorsi decenni affermano l'esistenza di un *trade-off* tra competizione e solidità delle banche<sup>1</sup>. Si assume che in una situazione che si avvicini al modello di concorrenza perfetta la progressiva riduzione dei tassi praticati sui prestiti alla clientela comporterebbe il decremento della redditività delle banche, che sarebbe compensato da una ricomposizione del bilancio verso attività maggiormente rischiose, dalla quale discenderebbe, infine, una riduzione

---

<sup>1</sup> Si veda, tra gli altri, M. Keeley, *Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking* (The American Economic Review, Vol. 80, No. 5, 1990). Inoltre, per un utile quadro di sintesi sugli effetti negativi che le liberalizzazioni possono avere sulla stabilità del sistema bancario, cfr. T.F. HELLMANN, K.C. MURDOCK e J.E. STIGLITZ, *Liberalization, Moral Hazard in Banking, and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?*, in *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 1 (Mar. 2000), 147-165; F.S. MISHKIN, *Prudential Supervision: Why Is It Important and What Are the Issues?*, in *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't* edited by F.S. Mishkin, The University of Chicago Press, 2001, 1-30, spec. 9 s.

della stabilità complessiva del sistema. Un maggior grado di concentrazione dell'industria bancaria attenuerebbe viceversa tali pressioni, riducendo la probabilità che si manifestino crisi finanziarie<sup>2</sup>.

Studi più recenti evidenziano effetti opposti<sup>3</sup>. La riduzione dei tassi medi applicati ai finanziamenti bancari, conseguente a un maggior grado di concorrenza del settore, pur comprimendo i margini reddituali delle banche, permetterebbe ai prenditori di prestiti di limitare l'onere dell'indebitamento, contribuendo a preservarne la solvibilità. L'accesso al credito del settore privato ne trarrebbe giovamento, così come la qualità media delle attività bancarie. La maggiore competizione tra intermediari determinerebbe – quantomeno a livello aggregato – effetti positivi sulla stabilità del sistema.

La questione presenta in effetti profili ambivalenti:

a) da una parte, si ritiene che un maggior grado di concentrazione delle banche comporti – entro certi limiti<sup>4</sup> – benefici in termini di economie di scala e di scopo: la diversificazione delle fonti di rischio e di ricavo, la fidelizzazione della clientela attraverso l'offerta di una vasta gamma di prodotti bancari e finanziari, il contenimento dei costi medi di produzione;

b) dall'altra, si afferma che la crescita dimensionale può accompagnarsi ad esternalità negative: difficoltà gestionali per l'accresciuta complessità organizzativa; assunzione di rischi eccessivi per l'esistenza di sussidi impliciti legati alla grande dimensione; applicazione alla clientela di condizioni finanziarie meno vantaggiose, per effetto di un più alto potere di mercato degli intermediari più grandi.

---

<sup>2</sup> Cfr. Beck, Demirguc-Kunt e Levine, *Bank Concentration and Crises* (NBER paper no. 9921, 2003).

<sup>3</sup> Ad esempio, Boyd, De Nicolò e Jalal, *Bank Risk-Taking and Competition Revisited: New Theory and New Evidence* (IMF working paper no. 06297, 2006).

<sup>4</sup> Cfr. Amel, Barnes, Panetta e Salleo, *Consolidation and efficiency in the financial sector: A review of the international evidence* (Journal of Banking and Finance, 28, 2004).

Dalla consapevolezza che il tema presenta aspetti ambivalenti trae origine un terzo filone di analisi. Secondo questo filone, una forma di mercato ibrida – a metà strada tra monopolio e concorrenza perfetta – coniugherebbe al contempo le esigenze di preservare un grado soddisfacente di competizione del sistema e di promuovere la solidità dei soggetti che vi operano.

*Secondo tale schema, partendo da una situazione di monopolio, la stabilità complessiva del sistema aumenterebbe al crescere del grado di concorrenza del mercato, sino al punto in cui l'eccessiva spinta competitiva a contenere i tassi praticati alla clientela influenzerebbe negativamente il grado di solvibilità delle banche, secondo una relazione concava (c.d. inverse U-shaped)<sup>5</sup>. Una situazione di concorrenza imperfetta, e quindi di concentrazione intermedia, avrebbe effetti benefici sulla stabilità finanziaria; si assume, di conseguenza, che le politiche della concorrenza tengano nel dovuto conto analisi della specie<sup>6</sup>.*

*Concentrazione e concorrenza per le autorità di vigilanza* – Nel nostro paese la visione dei regolatori sulla relazione tra stabilità e concorrenza si è evoluta nel tempo.

In risposta alle crisi bancarie degli anni trenta, a partire dalla legge bancaria del '36<sup>7</sup> e per buona parte del secolo scorso si è attribuito rilievo del tutto preminente all'obiettivo della stabilità del sistema. In Italia, come in altre giurisdizioni, il perseguimento di tale obiettivo si è fondato sui principi di separatezza tra banca e industria e di specializzazione temporale e funzionale, con l'effetto pratico di limitare e segmentare la concorrenza.

A partire dagli anni ottanta, il rafforzamento degli intermediari da un lato, l'affinamento degli strumenti di vigilanza dall'altro, hanno creato le condizioni per affermare alcune fondamentali libertà di mercato.

---

<sup>5</sup> Si vedano Martinez Miera e Repullo, *Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?* (CEPR paper DP-6669, 2008).

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, Lev Ratnovski, *Competition Policy for Modern Banks* (IMF Working paper No. 126, 2013).

<sup>7</sup> Cfr. A. GIGLIOBIANCO, C. GIORDANO e G. TONIOLO, *Innovation and Regulation in the Wake of Financial Crises in Italy (1880s-1930s)*, in *Financial Market Regulation in the Wake of Financial Crises: The Historical Experiences* a cura di A. Gigliobianco e G. Toniolo, Roma, Banca d'Italia, 2009, 45-73, spec. 59.

*Ciò era tanto più necessario in presenza di una crescente apertura dell'economia italiana e dello sviluppo del sistema finanziario internazionale, che imponevano alle banche domestiche più elevati livelli di efficienza e capacità di innovazione di prodotto e di processo. Tra concorrenza e stabilità del sistema finanziario si è di conseguenza instaurato un rapporto di complementarità sempre maggiore. L'evoluzione normativa<sup>8</sup> e il processo di privatizzazione hanno costituito i presupposti per l'intensa fase di concentrazione avviata a metà degli anni novanta. Da un contesto frammentato e inefficiente – la c.d. “foresta pietrificata” – si è passati a un sistema bancario più competitivo e, al contempo, più solido (da “più concentrazioni, meno concorrenza” a “più concorrenza, più concentrazioni”).*

Con la recente crisi finanziaria l'attenzione delle autorità internazionali si è concentrata sulla necessità di preservare la stabilità sistemica e rimediare al problema delle istituzioni troppo grandi per fallire (*too big to fail*). Tale esigenza si è tradotta in un'intensa e articolata revisione della regolamentazione – non ancora conclusa – che ha anche l'effetto di contenere un eccessivo livello di concentrazione del sistema, facendo leva su misure sia di natura prudenziale sia di tipo strutturale.

Alle istituzioni riconosciute come “sistemiche” è richiesto di detenere un ammontare maggiore di capitale, crescente in ragione del grado di rilevanza sistemica; l'obiettivo è di accrescere la solidità di quegli intermediari che, per volume e tipologia di attività intraprese, assumono una posizione di assoluta preminenza nel circuito dell'intermediazione finanziaria. Esse saranno soggette a un ulteriore requisito, definito nei giorni scorsi dal *Financial Stability Board*, volto a garantirne una maggiore capacità di assorbire le perdite, attraverso un adeguato volume di passività prontamente svalutabili o convertibili in capitale in caso di dissesto (*total loss absorbing capacity - TLAC*). Ciò potrà assicurare una migliore tutela dei fondi pubblici e della stabilità finanziaria sistemica.

Il medesimo obiettivo è perseguito in Europa anche dalla *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*, che tende a ridurre ulteriormente i sussidi

---

<sup>8</sup> Si ricordano, in particolare, la legge 287 del 1990, che ha introdotto nel nostro ordinamento la normativa a tutela della concorrenza, la legge 218 del 1990 (cosiddetta “Amato-Carli”), che ha consentito alle banche pubbliche di adottare il modello della società per azioni, e il Testo Unico Bancario del 1993.

impliciti di cui hanno finora beneficiato gli intermediari sistemici. La BRRD prevede, tra l'altro, una serie di attività a carico degli intermediari, quali la predisposizione dei piani di risanamento, che presentano un onere e un grado di pervasività crescenti all'aumentare della complessità dell'intermediario; attribuisce inoltre alle autorità poteri di intervento preventivo nei confronti delle istituzioni maggiormente complesse mirati ad agevolare la loro eventuale "risoluzione".

*Assumono altresì rilievo iniziative regolamentari di natura strutturale quali la "Volcker rule" introdotta nel 2012 negli Stati Uniti, il "Financial Services (Banking Reform) Act" del 2013 nel Regno Unito e una recente proposta di regolamento della Commissione Europea<sup>9</sup>; tali misure mirano, con modalità e tempistiche diverse, a separare taluni ambiti di operatività delle banche, al fine di ridurre la possibilità che la tradizionale attività di intermediazione di tali intermediari possa risentire delle esternalità negative rivenienti da aree di attività più rischiose. Negli Stati Uniti, la Federal Reserve ha introdotto all'inizio del 2015 una regola che proibisce in linea generale tali operazioni qualora l'intermediario che ne derivi si trovi a detenere una quota di passività superiore al 10 per cento del sistema. Simili misure costituiscono, nell'insieme, un forte disincentivo a nuove operazioni di concentrazione che coinvolgano primari operatori del mercato.*

*Concentrazione e concorrenza nel sistema bancario italiano* – Il livello di concentrazione del sistema bancario italiano è tra i più bassi dell'area dell'euro<sup>10</sup>. Oculate operazioni di concentrazione potrebbero consentire ad alcune banche di recuperare margini di efficienza e di redditività, rafforzandone la stabilità, senza che ciò comporti una sensibile riduzione nel grado di concorrenza.

Diversi fattori sono oggi in grado di preservare il tenore competitivo del mercato bancario italiano, indipendentemente – entro certi limiti – dall'evoluzione della sua struttura: la maggiore apertura del mercato domestico all'interno dell'area dell'euro, favorita dall'unicità della supervisione e dal processo di convergenza della regolamentazione; la maggiore contendibilità, in

---

<sup>9</sup> "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on structural measures improving the resilience of EU credit institutions" (2014).

<sup>10</sup> Cfr. Banca Centrale Europea, *Report on financial structures*, October 2015, p. 68.

prospettiva, delle grandi banche popolari, per effetto della recente riforma; le iniziative volte a favorire la portabilità di alcuni prodotti bancari, che hanno aumentato il potere contrattuale della clientela.

Con modalità mutate nel tempo, la Banca d'Italia ha tradizionalmente svolto, al pari di altre autorità di vigilanza, un'azione di stimolo nel processo di ristrutturazione del sistema bancario. Nell'attuale contesto il ruolo dell'autorità di Vigilanza nazionale, pur collocato nell'ambito del Meccanismo Unico di Supervisione, continua ad essere rilevante, non certo al fine di pianificare e men che meno di imporre i consolidamenti, quanto a concorrere a valutare, come richiesto dalle norme, se le soluzioni di concentrazione proposte rispondano a criteri di sana e prudente gestione. Assumono rilievo, in tale ambito, il rispetto dei requisiti prudenziali, il livello dei costi, l'adeguatezza della struttura alle nuove dimensioni.

Un approccio basato su presidi di carattere prudenziale e rispettoso dell'autonomia dei soggetti vigilati concorre ad assicurare che il processo di cambiamento del settore bancario avvenga senza pregiudizio per la stabilità e la competitività del sistema. Rispetto al passato, è riposta maggiore attenzione alla struttura proprietaria e alla governance dei soggetti risultanti dalle operazioni di aggregazione. In tale ambito, la configurazione degli assetti proprietari rileva non solo per la qualità e per la quantità delle risorse finanziarie cui la banca può attingere e per la validità della scelta dei vertici aziendali, ma anche per la capacità degli azionisti di mantenere un corretto rapporto fiduciario con gli organi amministrativi e di controllo.

Richiamando recenti parole del Governatore della Banca d'Italia, i benefici delle concentrazioni possono essere cospicui, ma non sono scontati. Ciascuna operazione richiede un adeguato piano industriale, un'attenta valutazione delle possibili sinergie, una incisiva azione organizzativa che, a

partire dai sistemi informativi, agevoli l'integrazione tra le realtà preesistenti. In tale ambito, assumono rilievo le azioni programmate sui canali distributivi: se in passato si ricercava nelle fusioni la complementarità della presenza territoriale, in modo da valorizzare le reti di vendita esistenti, i cambiamenti indotti dallo sviluppo della tecnologia spingono oggi a considerare le fusioni come un'opportunità per razionalizzare la rete esistente; la complementarità viene ricercata piuttosto nella tipologia di prodotti offerti e di clientela servita.

*La tutela della clientela nell'ordinamento bancario. L'evoluzione* – La tutela della clientela ha assunto un rilievo sempre maggiore nell'agenda dei *policy makers*. A livello internazionale, le istanze relative alla *financial consumer protection* hanno ricevuto nuovo impulso dopo la crisi finanziaria. Il G-20 ha riconosciuto l'esigenza di prevedere espressamente la tutela della clientela fra le finalità della regolamentazione di settore, individuando un'autorità incaricata di perseguire questa finalità, dotata dei necessari poteri e stabilendo opportune modalità di coordinamento fra le istituzioni alle quali sono affidati compiti di protezione degli interessi dei consumatori <sup>11</sup>.

*Un'accresciuta attenzione per il nesso fra stabilità – micro e macro prudenziale – e tutela della clientela si ricava anche dalla normativa che, dopo la crisi finanziaria del 2008, ha riformato l'architettura finanziaria nella UE: si pensi, ad esempio, ai poteri di product intervention conferiti all'EBA dal relativo regolamento istitutivo, che possono essere attivati nei confronti delle attività finanziarie che mettano a repentaglio il corretto funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità del sistema finanziario dell'Unione<sup>12</sup>.*

La consapevolezza del profondo nesso fra stabilità e protezione dei clienti è ormai radicata nel nostro Paese. Risale al 1992 una specifica normativa sulla trasparenza bancaria, tesa a riequilibrare i rapporti fra intermediari e clienti,

---

<sup>11</sup> G20 High – Level Principles on Financial Consumer Protection, ottobre 2011.

<sup>12</sup> Art. 9(5) Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione.



basata su obblighi di informativa precontrattuale, sulla necessità di redigere contratti completi e di stipularli in forma scritta, sulla rendicontazione periodica nei rapporti di durata. Tale legge, trasfusa nel Testo unico bancario, prevedeva altresì un peculiare meccanismo di correzione delle clausole “economiche” del contratto, finalizzato a disincentivare la pubblicizzazione di prezzi non coerenti con quelli effettivamente praticati. Il sistema di protezione della clientela bancaria e finanziaria era completato dall’attribuzione alla Banca d’Italia di poteri di controllo e sanzionatori, che includevano la possibilità di disporre la sospensione delle attività di singole sedi secondarie.

Nata per attenuare le asimmetrie informative connaturate al settore bancario e finanziario e favorire lo sviluppo di una maggiore concorrenza tra gli intermediari, questa disciplina è stata nel tempo progressivamente affinata. Ci si è infatti resi conto che, per garantire un’effettiva concorrenza, sono necessari interventi che rimuovano gli ostacoli alla mobilità della clientela e rendano pienamente fruibile l’informazione fornita in sede precontrattuale, anche attraverso la semplificazione delle modalità di rappresentazione delle informazioni.

L’esigenza di accrescere, anche in vista dello sviluppo di un mercato unico europeo pienamente concorrenziale, la *trasparenza sostanziale* nei rapporti con la clientela è alla base dell’attuale *trend* di standardizzazione delle modalità di rappresentazione alla clientela dei costi connessi con alcuni prodotti e servizi che si contraddistinguono per elevata diffusione, frequenza di utilizzo e rilevanza per il consumatore. Tale processo, sostanzialmente completato per il credito ai consumatori, troverà ulteriore sviluppo grazie all’implementazione della nuova Direttiva sui mutui ipotecari<sup>13</sup> e di quella sui conti di pagamento<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010.

*La standardizzazione delle modalità di rappresentazione alla clientela dei costi dei prodotti e dei servizi bancari favorisce lo sviluppo di strumenti che rendono più semplice il confronto delle diverse offerte disponibili sul mercato e consentono alla clientela di assumere decisioni contrattuali informate e consapevoli.*

*Vanno viste con favore le misure del disegno di legge per la concorrenza attualmente all'esame delle Camere finalizzate a rendere agevole la comparazione online fra le spese relative ai prodotti bancari maggiormente diffusi presso la clientela.*

*Più in generale, è da incoraggiare l'impegno sistematico a rimuovere gli ostacoli alla concorrenza mediante opportuni interventi legislativi. Occorrerà tuttavia mantenere un approccio equilibrato, che tenga conto non solo degli effetti immediati delle modifiche proposte, ma anche delle loro possibili conseguenze sul comportamento dei soggetti interessati.*

All'attenzione verso l'uniforme rappresentazione delle informazioni alla clientela si è accompagnato l'approfondimento delle modalità attraverso cui gli individui le recepiscono e le elaborano, traducendole in concrete scelte di prodotti e servizi. Gli studi in materia di finanza comportamentale hanno messo in luce gli oggettivi limiti cognitivi del consumatore e come essi precludano la possibilità di concepire il mercato dei prodotti bancari e finanziari come un ambiente nel quale operano agenti perfettamente razionali e consapevoli. Per effetto di tali limiti, il consumatore può non essere in grado di valutare da sé la qualità dei servizi ricevuti in rapporto al costo sostenuto o può ritenere, seppure erroneamente, di aver ricevuto un trattamento non equo, decidendo di "abbandonare" il mercato.

Riflessioni su questi aspetti hanno aperto spazi per ulteriori interventi regolamentari e di *enforcement* imperniati su un atteggiamento maggiormente proattivo degli intermediari, chiamati non solo a fornire tutta l'informazione necessaria, ma anche a organizzarla in maniera intellegibile, dando evidenza agli elementi di maggior rilievo e a indicatori sintetici, come il TAEG (per i finanziamenti) e l'ISC (per i conti correnti), che agevolano il confronto fra prodotti e servizi.

---

<sup>14</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

La *disclosure* delle condizioni contrattuali, per quanto affinata e razionalizzata, può non essere sufficiente a fornire adeguata tutela. Nella consapevolezza di ciò, l'attenzione del legislatore è di recente passata alla necessità di assicurare condotte degli intermediari di per sé improntate a principi di piena correttezza. A tal fine, le vigenti Disposizioni di trasparenza<sup>15</sup> impongono agli intermediari di predisporre e aggiornare periodicamente specifici presidi organizzativi, i quali includono, fra l'altro, procedure interne per la valutazione della comprensibilità dei prodotti da parte della clientela e accorgimenti finalizzati ad assicurare la corretta commercializzazione dei prodotti. Assumono rilievo, in quest'ambito, l'adeguata formazione della rete di vendita e l'adozione di un sistema di incentivi che scoraggino la commercializzazione di prodotti non adatti alle esigenze finanziarie dei clienti.

*Le relazioni contrattuali tra clientela e intermediari tra tutela pubblicistica e tutela individuale* – Alla predisposizione di un robusto apparato regolamentare per la protezione della clientela bancaria deve affiancarsi un sistema di *enforcement* efficace, dissuasivo, credibile.

I poteri che l'ordinamento attribuisce in materia alla Banca d'Italia mirano a realizzare una tutela di tipo pubblicistico integrata nel più ampio insieme delle attività di vigilanza settoriale. L'azione di *public enforcement* tutela l'interesse pubblico a relazioni tra intermediari e clienti trasparenti e corrette nel quadro di una concorrenza effettiva fra operatori, con l'obiettivo ultimo di assicurare un'elevata fiducia dei clienti bancari nei confronti del sistema finanziario nel suo complesso; ciò concorre a mitigare i rischi legali e di reputazione per gli intermediari.

---

<sup>(15)</sup> Provvedimento del 29 luglio 2009 e successive modifiche, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*.

Nel tempo, il modello originario di *enforcement* si è arricchito e affinato. Dal 2010, la Banca d'Italia dispone di più incisivi poteri di intervento finalizzati ad assicurare il rispetto sostanziale della disciplina: si pensi, in particolare, al potere di ordinare la restituzione di somme indebitamente percepite. Il carattere intrusivo di poteri della specie ne impone un esercizio proporzionale alla rilevanza delle violazioni, anche in ossequio a principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. La Banca d'Italia non ha esitato nel fare uso di tali poteri per assicurare la tutela dei clienti in tutte le occasioni in cui ciò si è reso necessario.

Tenuto conto delle particolari caratteristiche del settore bancario, è tuttavia opportuno che alle misure pubblicistiche si affianchi un sistema efficace di *private enforcement*. Gli strumenti previsti in tale ambito si rivelano utili a integrare l'azione di vigilanza, nell'ottica di un impiego efficace ed economico delle risorse disponibili.

E' in tale ambito che si innestano le iniziative della Banca d'Italia atte a contribuire alla soluzione delle singole controversie fra intermediari e clienti, nella convinzione che, per assicurare piena applicazione della disciplina di settore e proteggere adeguatamente gli interessi dei clienti, sia necessario che essi dispongano di strumenti privatistici per far valere le proprie pretese. Va letto in quest'ottica l'impegno per l'istituzione e il funzionamento dell'Arbitro Bancario e Finanziario (ABF), l'organismo indipendente per la risoluzione stragiudiziale delle controversie costituito nel 2009, chiamato a decidere "secondo diritto" le controversie sottoposte dall'utenza. Dall'elevata specializzazione dei componenti dei Collegi ABF deriva l'autorevolezza degli orientamenti ricavabili dalle decisioni assunte che, malgrado non siano vincolanti per gli intermediari, contribuiscono a orientare le condotte degli operatori verso un più elevato livello di correttezza sostanziale.

*La complementarità fra public e private enforcement con riferimento ai comportamenti tenuti dagli operatori di mercato è del resto un'esigenza avvertita anche al di fuori del settore bancario e finanziario. Il dibattito sull'enforcement della disciplina antitrust ha messo in evidenza la necessità di affiancare all'iniziativa pubblica la predisposizione di efficaci strumenti di azione per i soggetti effettivamente danneggiati da illeciti concorrenziali e ha recentemente condotto a definire un quadro comune a livello UE 16.*

*Tutela del cliente e promozione della concorrenza: esigenze di contemperamento e di allineamento* – I temi della competizione effettiva fra le banche e dello sviluppo di tecniche di protezione della clientela hanno cominciato a ricevere considerazione nel nostro Paese nei primi anni '90, quando, con il definitivo riconoscimento della natura imprenditoriale dell'attività bancaria, sono stati attribuiti alla Banca d'Italia i compiti in materia di tutela della trasparenza prima richiamati. A questi si sono affiancati poteri di *enforcement* della disciplina in materia di intese, concentrazioni e abuso di posizione dominante, originariamente affidate all'autorità di vigilanza di settore per motivazioni riconducibili alla consolidata conoscenza del sistema bancario e finanziario.

Ne è derivata un'architettura dei controlli riconducibile al modello della vigilanza "per soggetto"; pur assicurando un quadro conoscitivo approfondito e integrato, tale modello poneva il problema del contemperamento fra gli interessi pubblici suscettibili di venire in rilievo nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Banca d'Italia. Inoltre, malgrado i significativi interventi di riforma e le rilevanti iniziative di *enforcement* (si pensi ai provvedimenti adottati in relazione alle Norme Bancarie Uniformi emanate dall'ABI), il livello di competizione nel settore continuava a essere percepito come insufficiente, anche per effetto di limiti alla mobilità della clientela derivanti da prassi contrattuali difficili da sradicare mediante interventi amministrativi.

---

<sup>16</sup> Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014 relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

Per superare tali problematiche, l'ordinamento si è evoluto verso un approccio duale: da un lato, è stata valorizzata la specializzazione “per materia”, attribuendo in via esclusiva all'AGCM i poteri di *enforcement* della disciplina *antitrust* anche in relazione al settore bancario e dell'intermediazione finanziaria; dall'altro, sono stati intrapresi interventi correttivi mirati, finalizzati a rimuovere specifici ostacoli alla concorrenza nell'offerta di singoli prodotti bancari e finanziari (si pensi alle misure in materia di portabilità dei mutui o al divieto di applicare spese in caso di chiusura dei conti correnti), ed è stato attribuito alla Banca d'Italia il compito di sanzionare eventuali violazioni.

É emersa, in ultima analisi, un'istanza di fondo nel senso del riconoscimento alla Banca d'Italia – quale autorità di settore – di un ruolo decisivo nella soluzione dei problemi che si collocano sulla linea di frontiera fra tutela della concorrenza e tutela della clientela. Quest'approccio riduce il rischio che, in concreto, sussistano ambiti in cui la protezione della clientela non risulti adeguatamente presidiata; per altro verso esso richiede che siano predisposti strumenti che assicurino l'efficace coordinamento fra le Autorità.

*Il coinvolgimento di più Autorità nella protezione dei consumatori finanziari si verifica anche in altri Stati, i quali hanno adottato specifici correttivi per evitare la duplicazione degli interventi. Ad esempio, nel Regno Unito compiti e responsabilità relativi a financial consumer protection e applicazione della normativa antitrust ricadono parimenti sulla Financial Conduct Authority (FCA) e sulla Competition and Markets Authority (CMA), e il coordinamento fra le due è stato disciplinato con un Memorandum of Understanding fondato, tra l'altro, sul “no surprises approach” e su stringenti obblighi di consultazione nella fase che precede l'adozione di iniziative.*

Nel nostro ordinamento, il significativo ruolo da riconoscere alle Autorità di settore risulta confermato anche dalla recente disciplina che impone all'AGCM e alla Banca d'Italia – quale “Autorità di regolazione competente” – di coordinarsi in relazione all'applicazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette.

*I confini delle competenze e il coordinamento tra le Autorità: il caso delle pratiche commerciali scorrette* – Come noto, l'attuale assetto normativo attribuisce all'AGCM la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrino una pratica commerciale scorretta anche in settori regolati; tali poteri di intervento vanno esercitati tenendo conto delle indicazioni fornite mediante parere dalle competenti Autorità di regolazione. Il coordinamento si rende necessario alla luce della conoscenza che tali Autorità hanno degli specifici mercati, nonché in ragione delle peculiarità delle normative di settore che sono chiamate ad applicare.

Al fine di disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, già dal 2011 la Banca d'Italia e l'AGCM avevano stipulato un Protocollo d'intesa. L'introduzione nel Codice del Consumo di una disciplina specifica sull'esigenza di coordinamento fra AGCM e Autorità di regolazione di settore nell'ambito dei procedimenti relativi a pratiche commerciali scorrette ha dato avvio a una revisione sostanziale delle procedure di collaborazione, che nell'ottobre 2014 è sfociata nella stipula di un nuovo Protocollo. Quest'ultimo mira a realizzare, mediante scambio di informazioni, un coordinamento stabile tra le due Autorità, atto a garantire un'efficace tutela dei consumatori nei rapporti con gli intermediari bancari e finanziari nonché il contenimento degli oneri che gravano su di essi, nel quadro di un'azione amministrativa efficace, coerente e che eviti sovrapposizioni.

Oltre al coordinamento degli interventi istituzionali su settori di comune interesse, il Protocollo prevede che ciascuna Autorità segnali all'altra eventuali fattispecie che possano assumere rilievo negli ambiti di rispettiva competenza: così, se l'AGCM dovrà dare notizia di eventuali violazioni da parte degli intermediari bancari e finanziari delle norme alla cui applicazione è preposta la Banca d'Italia, quest'ultima dovrà segnalare eventuali pratiche commerciali scorrette di cui venga incidentalmente a conoscenza. È inoltre previsto un

gruppo di lavoro permanente incaricato dello scambio reciproco di documenti e informazioni sui procedimenti avviati da ciascuna Autorità nell'ambito dei rispettivi poteri.

Particolare rilievo assume, inoltre, il raccordo relativo alle istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, laddove queste siano state concluse dall'Autorità garante o siano stati presentati impegni da parte dell'intermediario interessato, e si richieda pertanto l'emanazione del parere prescritto dalla normativa. La Banca d'Italia ha fornito il previsto contributo con tempestività e in tutte le circostanze in cui è stato richiesto, le strutture preposte della Vigilanza hanno analizzato la documentazione trasmessa al fine di valutare potenziali sovrapposizioni fra le iniziative dell'AGCM e quelle assunte o da assumere nei confronti degli intermediari interessati, di riscontrare eventuali violazioni della normativa di settore di volta in volta rilevante, di vagliare la coerenza fra gli impegni eventualmente presentati dagli intermediari e la normativa di settore. E' questa è un'esperienza positiva, che sta consentendo di minimizzare il rischio di sovrapposizioni fra obiettivi e interventi delle Autorità; essa dimostra che dall'interazione sistematica e organizzata tra autorità possono derivare benefici concreti per la tutela dei clienti e, più in generale, per un più efficace funzionamento dei meccanismi di mercato, a vantaggio di tutti coloro che vi operano.

\* \* \*

L'azione della Banca d'Italia volta a rafforzare il sistema finanziario va oggi di pari passo con quella indirizzata a offrire, con una pluralità di strumenti, una tutela sostanziale alla clientela. C'è piena consapevolezza che le azioni intraprese per il perseguimento dei due obiettivi si rafforzano a vicenda: un sistema stabile rappresenta una garanzia per i risparmiatori; il recupero della



fiducia nel sistema si riflette sull'equilibrio economico e finanziario degli intermediari.

La concorrenza del mercato è un ulteriore ingrediente che contribuisce al raggiungimento dei due obiettivi. Nella misura in cui spinge gli intermediari a migliorare i servizi offerti e a contenere i costi promuove la stabilità del sistema e favorisce una maggiore attenzione nei confronti della clientela. Sebbene non rientri più tra gli obiettivi della vigilanza, il mantenimento di un adeguato tono concorrenziale nel mercato bancario è considerato dalla Banca d'Italia un valore importante. È tenuto in debito conto nella valutazione delle operazioni di concentrazione poste al nostro vaglio. In tale ambito, non può che essere visto con favore l'aumento della pressione concorrenziale determinato dalla crescente integrazione europea e dalla maggiore apertura della nostra economia ai servizi offerti dagli intermediari esteri.