

Agosto 2017

## Utilità dei provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) nel settore bancario

*Giovanna Massarotto, Adjunct Professor, Iowa University; Of Counsel, Massarotto & Associati, Treviso*

### 1. Introduzione

Il 6 settembre 2016, l'AGCM ha sanzionato la Banca Popolare di Vicenza S.p.A. per pratiche commerciali scorrette,<sup>1</sup> ed il 24 maggio 2017, Veneto Banca S.p.A. per pratiche della stessa natura<sup>2</sup>. Questi due recenti provvedimenti dell'AGCM rilevano principalmente per due ragioni. L'AGCM ha poteri ispettivi invasivi attraverso i quali può recuperare informazioni e documenti rilevanti, altrimenti non ottenibili da un privato<sup>3</sup>. Ancora più rilevante, il provvedimento di condanna antitrust costituisce prova

---

<sup>1</sup> AGCM, Provvedimento n. 26168, PS10363 – Banca Popolare di Vicenza – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, in *Boll.* 32/2016.

<sup>2</sup> AGCM, Provvedimento n. 26612, PS10602 – Veneto Banca – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, in *Boll.* 20/2017.

<sup>3</sup> Si veda artt. 8, 9, 10 11 del D.lgs 217/1998. In particolare, l'AGCM può, coadiuvata dalla Guardia di Finanza, effettuare sopralluoghi a sorpresa presso le sedi dei soggetti investigati da questa agenzia reperendo informazioni e documentazione utili alle indagini; e richiedere qualsiasi informazione pubblica amministrazione delle informazioni inerenti qualsiasi tipo di informazione. «**Art. 8. Poteri istruttori:** 1. I poteri istruttori di cui all'articolo 14, comma 2, della legge, sono esercitati a decorrere dalla notifica del provvedimento di avvio dell'istruttoria alle imprese e agli enti interessati, anche contestualmente alla notifica stessa. Nel caso che l'apertura dell'istruttoria sia stata notificata ad una pluralità di soggetti, i relativi poteri possono essere esercitati nei confronti di ciascuno di essi dal ricevimento della notifica loro indirizzata. 2. Gli uffici possono sentire, al fine di integrare l'istruttoria, ogni altra persona, impresa o ente, verbalizzando le informazioni raccolte. 3. Degli accertamenti svolti nel corso delle procedure istruttorie è in ogni caso informato il collegio. 4. Ai sensi dell'articolo 54, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, l'Autorità può avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza.» «**Art. 9. Richiesta di informazioni ed esibizione di documenti:** 1. Le richieste di informazioni e di esibizione di documenti devono essere formulate per iscritto e comunicate secondo le modalità di cui all'articolo 19. 2. Esse devono sinteticamente indicare: a) i fatti e le circostanze in ordine ai quali si chiedono chiarimenti; b) lo scopo; c) il termine entro il quale dovrà pervenire la risposta o essere esibito il documento, il quale deve essere congruo in relazione all'urgenza del caso ed alla natura, quantità e qualità delle informazioni richieste, tenuto conto del tempo necessario per predisporle; d) le modalità attraverso le quali dovranno essere fornite le informazioni e la persona o le persone cui potranno essere esibiti i documenti o comunicate le informazioni richieste; e) le sanzioni applicabili in caso di rifiuto, omissione o ritardo, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni od esibire i documenti richiesti, nonché quelle previste nel caso siano fornite informazioni o esibiti documenti non veritieri. 3. I documenti di cui è richiesta l'esibizione dovranno essere forniti in originale o copia dichiarata conforme all'originale con attestazione dei titolari o rappresentanti legali delle imprese. 4. Le richieste di informazioni e di esibizione di documenti possono essere formulate anche oralmente, nel corso di audizioni od ispezioni, rendendo note all'interessato e verbalizzando le medesime indicazioni previste dal comma 2. Nel caso di risposta orale ed immediata o di esibizione immediata di documenti, è consentito integrare nel

della condotta illecita nel procedimento di risarcimento del danno esperito dai soggetti danneggiati<sup>4</sup>.

## 2. Il caso Banca Popolare di Vicenza (“BPV”)

L’8 marzo 2016, l’AGCM comunicava alla Banca Popolare di Vicenza (“BPV”) l’avvio di un procedimento istruttorio per possibili pratiche commerciali scorrette ex artt. 20, comma 2,<sup>5</sup> 24<sup>6</sup> e 25<sup>7</sup> del Codice del Consumo. In particolare, l’Autorità ipotizzava una

---

termine stabilito gli elementi forniti. 5. Dell’esibizione di documenti e delle informazioni fornite oralmente viene redatto processo verbale, secondo le modalità di cui all’articolo 18. 6. L’obbligo di fornire le informazioni e di esibire i documenti richiesti ad imprese o ad enti grava sui titolari delle imprese o loro rappresentanti e, se si tratta di enti con o senza personalità giuridica, su coloro che per legge o in base allo statuto ne hanno la rappresentanza legale.» «**Art. 10. Ispezioni** “1. Il collegio autorizza le ispezioni proposte dagli uffici presso chiunque sia ritenuto in possesso di documenti aziendali utili ai fini dell’istruttoria. Nei confronti delle amministrazioni pubbliche si chiede previamente l’esibizione degli atti. 2. I funzionari dell’Autorità incaricati dal responsabile del procedimento di procedere alle ispezioni esercitano i loro poteri su presentazione di un atto scritto che precisi l’oggetto dell’accertamento e le sanzioni per il rifiuto, l’omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell’ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri. 3. In ogni caso, non costituisce giustificato motivo di rifiuto o di omissione, ai fini delle sanzioni previste dall’articolo 14, comma 5, della legge, l’opposizione: a) di vincoli di riservatezza o di competenza imposti da regolamenti aziendali o prescrizioni interne, anche orali; b) di esigenze di autotutela dal rischio di sanzioni fiscali o amministrative; c) di esigenze di tutela del segreto aziendale o industriale, salvo i casi in cui l’Autorità riconosca particolari esigenze segnalate al riguardo. 4. Per documento si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni ed informali, formati e utilizzati ai fini dell’attività dell’impresa, indipendentemente dal livello di responsabilità e rappresentatività dell’autore del documento, nonché ogni documento prodotto o contenuto su supporto informatico. 5. I funzionari di cui al comma 2 dispongono dei seguenti poteri: a) accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto del soggetto nei cui confronti si svolge l’ispezione, con esclusione dei luoghi di residenza o domicilio estranei all’attività aziendale oggetto dell’indagine; b) controllare i documenti di cui al comma 4; c) prendere copia dei documenti di cui alla lettera b); d) richiedere informazioni e spiegazioni orali. 6. Nel corso delle ispezioni, i soggetti interessati possono farsi assistere da consulenti di propria fiducia, senza tuttavia che l’esercizio di tale facoltà comporti la sospensione dell’ispezione. 7. Di tutta l’attività svolta nel corso dell’ispezione, con particolare riferimento alle dichiarazioni e ai documenti acquisiti, è redatto processo verbale secondo le modalità di cui all’articolo 18. 8. Nello svolgimento dell’attività ispettiva, l’Autorità può avvalersi della collaborazione dei militari della Guardia di Finanza, che, ai sensi dell’articolo 54, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, agiscono con i poteri e le facoltà previsti dai decreti del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e dalle altre norme tributarie.» «**Art. 11. Perizie, analisi statistiche ed economiche e consultazione di esperti** 1. In ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell’istruttoria, il collegio autorizza le perizie e analisi statistiche ed economiche, nonché la consultazione di esperti, proposte dagli uffici. 2. Il provvedimento con il quale sono disposte le perizie e le analisi, nonché i risultati definitivi delle stesse, sono comunicati ai fini dell’esercizio delle facoltà di cui all’articolo 7, comma 2, ai soggetti cui il procedimento si riferisce, nonché a coloro che, avendo un interesse diretto, immediato e attuale ai sensi dell’articolo 12, comma 1, della legge, hanno presentato esposti, denunce o istanze utili all’avvio dell’istruttoria o, comunque, sono intervenuti nel procedimento ai sensi dell’articolo 7, comma 1, lettera b).»

<sup>4</sup> Si veda, D.lgs. n. 3/2017 di recepimento della Direttiva 2014/104/CE. Si veda anche, Cass. 28 maggio 2014, n. 11904.

<sup>5</sup> D.lgs 206/2005, art. 20, comma 2 «Una pratica commerciale è scorretta se è contraria alla diligenza professionale, ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori.»

<sup>6</sup> D.lgs 206/2005, art. 24 «1. E’ considerata aggressiva una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica o indebito condizionamento, limita o è idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di

condotta aggressiva della Banca Popolare di Vicenza nel condizionare l'erogazione di finanziamenti a favore dei consumatori nella forma di mutui, prestiti personali, aperture di credito in conto corrente all'acquisto di azioni della stessa banca o di obbligazioni convertibili in azioni<sup>8</sup>. Tale condotta sarebbe idonea, secondo l'AGCM, a limitare significativamente la libertà di scelta dei consumatori con riferimento ai prodotti di finanziamento offerti, nella misura in cui questi prodotti siano subordinati all'acquisto di titoli della Banca.

Il 22 aprile del 2016, l'AGCM estendeva oggettivamente il procedimento ad un'altra condotta posta in essere da BPV in violazione degli artt. 20, comma 2, 24, 25 e 21, comma 3bis,<sup>9</sup> del Codice del Consumo. Inviava, quindi, alla banca una nuova contestazione consistente nell'aver indotto i consumatori a sottoscrivere i c.d. "mutui soci" e ad aprire "conti correnti soci", al fine di beneficiare di condizioni economiche agevolate. Tali comportamenti, afferma l'AGCM, si sarebbero sviluppati negli anni 2013 e 2014, quando la banca, per raggiungere i *ratios* patrimoniali previsti da Basilea III<sup>10</sup> con il passaggio alla vigilanza unica della Banca Centrale Europea (BCE), aveva effettuato significativi aumenti di capitale. Questo si legge dalla stessa relazione del consiglio di amministrazione della banca acclusa fra i documenti di bilancio 2013-2014. Lo scopo degli aumenti di capitali era quello *"da un lato di acquisire le risorse patrimoniali necessarie per cogliere eventuali opportunità di crescita per linee estere, dall'altro di raggiungere i migliori standard di mercato europei in termini di patrimonializzazione, in vista del prossimo passaggio alla vigilanza unica della Banca Centrale Europea"*<sup>11</sup>.

---

comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induce o è idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.»

<sup>7</sup> D.lgs 206/2005, art. 25 «1. Nel determinare se una pratica commerciale comporta, ai fini del presente capo, molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, sono presi in considerazione i seguenti elementi: a) i tempi, il luogo, la natura o la persistenza; b) il ricorso alla minaccia fisica o verbale; c) lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di gravità tale da alterare la capacità di valutazione del consumatore, al fine di influenzarne la decisione relativa al prodotto; d) qualsiasi ostacolo non contrattuale, oneroso o sproporzionato, imposto dal professionista qualora un consumatore intenda esercitare diritti contrattuali, compresi il diritto di risolvere un contratto o quello di cambiare prodotto o rivolgersi ad un altro professionista; e) qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale ove tale azione sia manifestamente temeraria o infondata.»

<sup>8</sup> Cfr. AGCM, Provvedimento n. 26168, PS10363 – Banca Popolare di Vicenza – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit.

<sup>9</sup> D.lgs 206/2005, art. 21 «3-bis. E' considerata scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario ovvero all'apertura di un conto corrente presso la medesima banca, istituto o intermediario.»

<sup>10</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Basilea 3 – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari, dicembre 2010*, disponibile nel sito [http://www.bis.org/publ/bcbs189\\_it.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs189_it.pdf). In particolare, tali norme prevedono un rafforzamento dell'adeguatezza patrimoniale da parte delle banche, con l'imposizione di soglie minime di capitale.

<sup>11</sup> Cfr. AGCM, Provvedimento n. 26168, PS10363 – Banca Popolare di Vicenza – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit..

Dagli accertamenti ispettivi dell'AGCM, rilevano, in particolare, due aumenti di capitale effettuati da BPV tra il 2013 e il 2014. Un primo avvenuto nell'anno 2013 di 253 milioni di euro di capitale ed altrettanti di obbligazioni convertibili in opzione ai soci, e 100 milioni di euro di aumento di capitale riservato ai nuovi soci. Nel 2013 il valore dell'azione BPV era pari a 62,5 euro, contro i 6,30 euro poi offerti per il recesso a quegli azionisti della banca che nel marzo 2016 non avevano approvato la delibera di trasformazione della banca popolare in società per azioni.<sup>12</sup>

Nel 2014, l'operazione di aumento di capitale prevedeva, un aumento di capitale in opzione agli azionisti ed ai possessori di obbligazioni convertibili per un massimo di 607.786.750 euro, ed un aumento di capitale di 300 milioni di euro finalizzato all'ampliamento della base sociale. Gli aspiranti nuovi soci potevano sottoscrivere le azioni attraverso risorse proprie o finanziamenti ad hoc della banca. Nei due anni, riporta l'AGCM, il numero dei soci è aumentato del 59%, questo attraverso le operazioni cc.dd. "bacciate", quindi finanziamenti correlati ad operazioni di acquisto di azioni della banca, ed attraverso una serie di altre iniziative commerciali poste in essere dalla banca. In questo scenario esisteva un sistema incentivante per il personale dipendente BPV per raggiungere gli obiettivi patrimonializzazione.

Le prove acquisite dall'AGCM attribuiscono il successo delle iniziative di aumento di capitale tra il 2013 al 2014 della BPV, all'acquisto di azioni della Banca da parte della sua clientela *retail* e *corporate*, in particolare *"mediante la sottoscrizione di prodotti di finanziamento destinati a tale scopo"* quindi finalizzate a operazioni di tipo *"baciato"*<sup>13</sup>. Contestualmente alla sottoscrizione di un finanziamento, la banca chiedeva l'apertura di un conto corrente, prospettando al cliente la necessità di detenere un conto corrente collegato al mutuo. Rispetto ad un conto ordinario, detto conto era caratterizzato da un canone più basso o azzerato, carte di debito gratuite e prelievi su altre banche a costo zero.

L'AGCM, a seguito delle indagini svolte, identificava nella condotta di BPV una chiara violazione della normativa a tutela del consumatore, ed in particolare dell'art. 20, comma 2, 21, comma 3-bis, 24 e 25 del Codice del Consumo, comminando una sanzione pari a 4,5 milioni di euro<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Gruppo Banca Popolare di Vicenza, Comunicato Stampa, Avviso sui risultati dell'esercizio del diritto di recesso in relazione alla trasformazione di Banca Popolare di Vicenza, disponibile sul sito [https://www.popolarevicenza.it/bpvi/nav/Navigate/repository/documenti/allegato/19\\_04\\_2016-Avviso\\_sui\\_risultati\\_del\\_diritto\\_di\\_recesso.pdf](https://www.popolarevicenza.it/bpvi/nav/Navigate/repository/documenti/allegato/19_04_2016-Avviso_sui_risultati_del_diritto_di_recesso.pdf).

<sup>13</sup> Cfr. AGCM, Provvedimento n. 26168, PS10363 – Banca Popolare di Vicenza – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit..

<sup>14</sup> *Id.* Si ricorda che l'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette ai danni dei consumatori può irrogare sanzioni che vanno da un minimo di 5.000 ad un massimo di 5 milioni di euro. Cfr. Art. 27, comma 9, Codice del Consumo, «[c]on il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 5.000.000 euro tenuto conto della gravità e della durata della violazione.»

### 3. Il Caso Veneto Banca

In termini simili, l'AGCM è intervenuta sanzionando per 5 milioni di euro Veneto Banca S.p.A. con provvedimento del 24 maggio 2017, per violazione dell'art. 20, comma 2, 21, comma 3-bis, 24 e 25 del Codice del Consumo. Anche in questo caso la banca avrebbe condizionato l'erogazione di finanziamenti a favore dei consumatori, i c.d. "mutui soci", e aperture di credito in conto corrente all'acquisto di azioni proprie. Veneto Banca, così come BPV, spinta in forza della normativa europea (v. Basilea III) a rafforzarsi patrimonialmente, realizzava una serie di leve ed iniziative commerciali tese a collocare i propri titoli tra la clientela *retail* e *corporate*. Dalle mail della banca riportate nel provvedimento AGCM rilevano richieste incalzanti di collocamento delle azioni e di reportistica da parte dei singoli funzionari della banca sulle azioni collocate da ciascuno operatore. Per esempio, in una mail si legge *"Vi prego di tornare con forza su questa classe di attivo che non penso ci sia bisogno di dire ancora quanto sia importante per il gruppo e per i soci stessi, [...] Diventare socio deve essere un valore aggiunto e questo dovete far percepire ai vostri clienti."* Ancora, *"vi sollecito la missione di comunicare ai clienti buoni che arrivano a fare operazioni la necessità di farli diventare soci [...] I ns gestori hanno nei loro ptf centinaia di clienti non azionisti...ma se non propongono sistematicamente a tappeto le ns azioni e con le giuste "chiavi" commerciali...non raccogliamo niente<sup>15</sup>."*

In particolare, le azioni della Banca di valore nominale di 3 euro, venivano offerte con un sovrapprezzo di 33 euro, quindi a 36 euro cadauna, stabilito dall'assemblea dei soci, la quale applicava uno sconto dell'8,861%. In questo modo furono sottoscritte 13.174.342 azioni, pari al 95,02% del totale delle azioni offerte, e registrando quasi 10.000 nuovi soci. Si legge ancora nel provvedimento AGCM che *"ai fini dell'adesione all'offerta da parte dei terzi era richiesta la titolarità di un conto corrente e di un deposito titoli presso una delle società appartenenti al Gruppo."* La scheda di adesione all'operazione di aumento di capitale affermava nello specifico che l'aderente all'offerta se sprovvisto di rapporti con Veneto Banca o altra banca del Gruppo Veneto Banca, doveva essere richiesto *"l'apertura di un conto corrente e di un conto deposito titoli sul quale versare un importo pari al controvalore delle Azioni richieste."*

Nelle risultanze e valutazioni conclusive dell'AGCM rileva che tra il 2012 ed il 2014 il numero dei soci di Veneto Banca è aumentato dal 50 al 60%, e che il prodotto di finanziamento "Mutuo soci", che obbligava all'acquisto di un pacchetto minimo di 200 azioni, aveva registrato delle simili percentuali.

C'è quindi da pensare che il rafforzamento patrimoniale delle due banche venete sia stato raggiunto grazie l'acquisto di azioni con mutui atti a tale scopo, o mediante la liquidità di quei soggetti (i c.d. *clienti buoni*)<sup>16</sup> condotti all'acquisto della azioni in

<sup>15</sup> AGCM, Provvedimento n. 26612, PS10602 – Veneto Banca – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit.

<sup>16</sup> *Id.*

cambio di condizioni di favore, sconti e prospettando un costante incremento, come era avvenuto negli anni passati, del valore delle azioni.

L'AGCM parla espressamente d'induzione del consumatore in errore durante l'acquisto, affetto conseguentemente dall'invalidità dei rapporti contrattuali alla base.

#### **4. Gli effetti dell'intervento antitrust dell'AGCM**

In entrambi i casi, BPV e Veneto Banca, l'AGCM ha imposto una sanzione, alla prima pari a 5 milioni di euro, alla seconda di 4,5 milioni di euro, per condotte speculative a danno del consumatore. Gli importi di tali sanzioni devono essere corrisposti entro 30 giorni direttamente all'AGCM, così come previsto dai relativi provvedimenti sanzionatori<sup>17</sup>.

Il beneficio che il consumatore trae dall'intervento antitrust, non è quindi nella sanzione irrogata, che rimane nelle casse dell'AGCM, bensì nell'opportunità di utilizzare il provvedimento AGCM come prova della condotta illecita tenuta nei suoi confronti della banca, e le risultanze istruttorie e gli accertamenti effettuati da quest'agenzia amministrativa. Quindi il beneficio del consumatore è duplice. Da un lato, l'AGCM compie tutta una serie di accertamenti ispettivi (v. ispezioni in loco e richieste d'informazioni) che un consumatore da solo non sarebbe in grado di svolgere, dall'altro fornisce ai danneggiati dalla condotta illecita prova della stessa nel procedimento di risarcimento del danno. Lo chiarisce una sentenza della Cassazione prima, e il d.lgs n. 3/2017 di recepimento della direttiva n. 2014/104/CE, poi.

In particolare, la Cassazione, nella sentenza del 28 maggio 2014, n. 11904, ha precisato che *“il consumatore che promuova azione per il risarcimento del danno assolve l'onere probatorio a suo carico con la produzione del provvedimento sanzionatorio (cui va riconosciuta elevata attitudine a provare tanto la condotta anticoncorrenziale quanto l'astratta idoneità della stessa a procurare un danno ai consumatori, con conseguente presunzione di danno per la generalità dei consumatori, in cui è ricompreso il danno subito dal singolo).”*

In termini simili, rileva anche il recente decreto legislativo che ha recepito la Direttiva 2014/104/CE sul risarcimento del danno antitrust. Detto d.lgs all'art. 7 precisa che *“[a]i fini dell'azione per il risarcimento del danno si ritiene definitivamente accertata, nei confronti dell'autore, la violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non più soggetta ad impugnazione davanti al giudice del ricorso, o da una sentenza del giudice del ricorso passata in giudicato.”* Lo stesso articolo spiega che *“[l]a decisione definitiva con cui una autorità nazionale garante della concorrenza o il giudice del ricorso di altro Stato membro accerta una*

---

<sup>17</sup> AGCM, Provvedimento n. 26168, PS10363 – Banca Popolare di Vicenza – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit.; AGCM, Provvedimento n. 26612, PS10602 – Veneto Banca – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit.

*violazione del diritto della concorrenza costituisce prova, nei confronti dell'autore, della natura della violazione e della sua portata materiale, personale, temporale e territoriale, valutabile insieme ad altre prove*<sup>18</sup>.

Pertanto, è vero che il consumatore non ha un beneficio immediato dall'azione dell'AGCM, ma questo può trarre rilevanti vantaggi se procede con l'azione giudiziaria di risarcimento del danno. L'intento del legislatore appare quello di avvicinarsi alla disciplina antitrust Americana, che vede nelle azioni dei privati il vero strumento di *enforcement* con cui scoraggiare comportamenti a danno dei consumatori<sup>19</sup>. L'idea del legislatore americano è infatti quella di riportare l'equilibrio nel mercato restituendo al soggetto danneggiato, in questo caso i consumatori, quanto perso. Sebbene la normativa e giurisprudenza citati facciano riferimento a violazioni della normativa antitrust, senza fare esplicito rinvio al Codice del Consumo, non si vede come i provvedimenti emessi dalla stessa autorità, l'AGCM, possano assumere un valore probatorio diverso. Normativa antitrust e normativa a tutela del consumatore perseguono un intento comune - massimizzare il benessere del consumatore - e per questo sono di competenza della stessa agenzia amministrativa.

## 5. Considerazioni conclusive

L'AGCM svolge nel settore bancario un ruolo fondamentale e inedito, quello di tutelare il protagonista indiscusso, senza il quale non solo le banche, ma i mercati in generale non esisterebbero: il consumatore. Il benessere di quest'ultimo rappresenta il fine ultimo sia della disciplina a tutela del consumatore insita nel Codice del Consumo (d.lgs 206/2005), sia della disciplina a tutela della concorrenza, si veda la l. 287/90 e gli art. 101 e 102 T.F.U.E.. Non a caso entrambe le normative sono applicate dalla stessa Autorità - l'AGCM.

Quest'ultima indaga e sanziona le possibili induzioni in errore ed altre pratiche commerciali scorrette per tutelare il benessere del consumatore, preservando la sua fiducia nei mercati. Il ruolo dell'AGCM, dunque, è cruciale e va valorizzato anche nel settore bancario sotto due profili. Quello del consumatore, nel senso di comprendere appieno le opportunità offerte dall'attività di questa Autorità, in particolare, in termini di valore probatorio del provvedimento antitrust e degli accertamenti/indagini svolte da questa agenzia. E quello degli operatori commerciali che, attraverso delle procedure di *compliance* ad hoc<sup>20</sup> potrebbero evitare il rischio di porre in essere delle pratiche

<sup>18</sup> AGCM, Provvedimento n. 26612, PS10602 – Veneto Banca – Vendita abbinata finanziamenti-azioni, cit.

<sup>19</sup> Cfr. G. MASSAROTTO, *The Deterrent and Enunciating Effects of Consent Decrees*, in *J. Competition L. & Econ.* 2015, vol. 11.

<sup>20</sup> Tra le circostanze attenuanti definite dalle linee guida dell'Agcm nella quantificazione della sanzione rileva l'adozione di modelli di compliance. Agcm, *Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità, in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, disponibile nel* [http://www.agcm.it/component/joomdoc/normativa/concorrenza/Linee\\_guida\\_criteri\\_quantificazione\\_sanzioni.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/normativa/concorrenza/Linee_guida_criteri_quantificazione_sanzioni.pdf/download.html). In particolare, le linee guida includono tra le circostanze attenuanti «l'adozione e il rispetto di uno specifico programma di *compliance*, adeguato e in linea con le *best practice* europee e nazionali. La mera esistenza di

commerciali scorrette a danno del consumatore, e subire il conseguente intervento sanzionatorio dell'AGCM.

Nei casi appena esaminati, che hanno coinvolto la Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca, il 70% circa dei destinatari (principalmente consumatori) ha aderito all'offerta pubblica di transazione, avviata nel gennaio 2017<sup>21</sup>. Le due Banche venete si sono impegnate a riconoscere un indennizzo (Veneto Banca del 15% del valore delle azioni al momento dell'acquisto e Banca Popolare di Vicenza di 9 euro per azione) a coloro che hanno acquistato azioni della banca nel periodo che va dall'1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2016,<sup>22</sup> in cambio della rinuncia ad ogni pretesa giudiziale<sup>23</sup>. Questo significa che gli azionisti aderenti all'offerta non potranno agire in giudizio per il risarcimento del danno causato dall'illecito, individuato e provato, dall'AGCM.

Nonostante ciò, le decisioni di condanna della Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca hanno raggiunto un obiettivo importante: tali provvedimenti hanno avvicinato non solo gli istituti finanziari, ma anche i clienti *retails* all'attività di questa Autorità, di regola nota a pochi grandi operatori di mercato. La diffusione e percezione della disciplina a tutela del consumatore e l'azione dell'AGCM è premessa indispensabile perché i consumatori agiscano in giudizio contribuendo all'*enforcement* della disciplina

---

un programma di *compliance* non sarà considerata di per sé una circostanza attenuante, in assenza della dimostrazione di un effettivo e concreto impegno al rispetto di quanto previsto nello stesso programma (attraverso, ad esempio, un pieno coinvolgimento del management, l'identificazione del personale responsabile del programma, l'identificazione e valutazione dei rischi sulla base del settore di attività e del contesto operativo, l'organizzazione di attività di training adeguate alle dimensioni economiche dell'impresa, la previsione di incentivi per il rispetto del programma nonché di disincentivi per il mancato rispetto dello stesso, l'implementazione di sistemi di monitoraggio e auditing).»

<sup>21</sup> Cfr. Gruppo Veneto Banca, *Offerta di Transazione*, <https://www.gruppoventobanca.it/documents/17503/1440826/Brochure+Guida+Offerta+di+Transazione.pdf>; Banca Popolare di Vicenza, *Regolamento dell'Offerta di Transazione Termini e condizioni*, [https://www.popolarevicenza.it/bpvi-web/home/privatiFamiglie/offertaTransazione/central/04/text\\_files/file0/Regolamento\\_Offerta\\_di\\_Transazione.pdf](https://www.popolarevicenza.it/bpvi-web/home/privatiFamiglie/offertaTransazione/central/04/text_files/file0/Regolamento_Offerta_di_Transazione.pdf).

<sup>22</sup> In particolare, i destinatari dell'Offerta di Transazione presentata dalla Banca Popolare di Vicenza e da Veneto Banca sono: 1) persone fisiche; 2) ditte individuali; 3) società semplici (s.s); 4) società in nome collettivo (s.n.c.); 4) società in nome collettivo (s.n.c.); società in accomandita semplice (s.a.s.); 5) enti no profit e ONLUS; 6) fondazioni e associazioni; 7) enti religiosi. Cfr. Gruppo Veneto Banca, *Offerta di Transazione*, cit.; Banca Popolare di Vicenza, *Regolamento dell'Offerta di Transazione Termini e condizioni*, cit.

<sup>23</sup> Si veda, Banca Popolare di Vicenza, *Regolamento dell'Offerta di Transazione Termini e condizioni*, cit. «[L]'Azionista Destinatario dell'Offerta rinuncia, irrevocabilmente e incondizionatamente, a qualunque pretesa-nei confronti di chiunque e in qualunque sede (sia civile che penale) –relativa all'investimento in Azioni BPVi (nonché all'investimento in obbligazioni convertibili in Azioni BPVi) ossia a qualsiasi diritto, azione o eccezione di qualunque natura, attuale o potenziale, che tale azionista possa vantare o opporre con riferimento ad ogni danno relativo all'investimento in, o del mancato disinvestimento di, Azioni BPVi (ovvero alla sottoscrizione, o alla conversione in azioni, di obbligazioni convertibili in Azioni BPVi), e ciò con riferimento a tutte le Azioni BPVi oggi detenute o comunque nel tempo acquistate da tale azionista (comprese quelle che, in base al presente Regolamento, non concorrono al calcolo dell'Indennizzo, ad esempio perché acquistate prima del 1 gennaio 2007 o per donazione).» Si veda anche, Gruppo Veneto Banca, *Offerta di Transazione*, cit. «L'Offerta di Transazione prevede il riconoscimento economico e il beneficio della Proposta Commerciale integrativa in cambio della rinuncia dell'Azionista ad ogni pretesa relativa al Suo investimento complessivo in azioni della Banca, che comunque rimarranno nella Sua titolarità.»

che li tutela e le imprese, in questo caso banche, si adoperino per evitare di ledere i diritti del consumatore a beneficio dell'intero sistema bancario.