

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Prof. Giovanni Pitruzzella

*nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul
disegno di legge C.2844, di conversione in legge del decreto-legge n. 3 del 2015,
recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*

Roma, 18 febbraio 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, contenente *Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, affronta due aspetti di rilievo per il settore bancario:

- a) la trasformazione delle banche popolari con attivo superiore agli 8 miliardi di euro in società per azioni e la modifica del regime giuridico delle banche popolari nel senso di una sua maggiore assimilazione al regime delle Società per Azioni;
- b) la portabilità dei conti di pagamento da una banca all'altra, garantendo al cliente una procedura celere e senza costi aggiuntivi e agevolando, quindi, la mobilità della clientela nel settore bancario.

Deve osservarsi, in via preliminare, che il d.l. n. 3/2015 affronta temi che, pur nella loro eterogeneità, rivestono notevole rilevanza ai fini di una maggiore efficienza e competitività del settore bancario; e, per molti versi, risponde alle sollecitazioni che l'Autorità ha effettuato – soprattutto nell'ambito della sua attività di *advocacy* – allo scopo di sensibilizzare il legislatore ed il Governo sull'opportunità di intraprendere un'azione tesa a superare le criticità concorrenziali che ancora caratterizzano tale settore.

In termini generali, quindi, il giudizio che l'Autorità esprime sul d.l. n. 3/2015 è di indubbio apprezzamento, sia con riferimento all'intervento sulla struttura e sulla *governance* delle banche popolari, teso a rendere il sistema più contendibile e i mercati più competitivi; sia con riguardo alle misure previste per

la portabilità dei conti correnti, idonee a incentivare la mobilità dei consumatori e a contribuire, in tal modo, al delinearsi di dinamiche di mercato maggiormente concorrenziali.

Ciò premesso, in questa sede si ritiene opportuno segnalare alcuni ulteriori spunti di riflessione – sia con riferimento al tema della trasformazione delle banche popolari, sia con riguardo al profilo legato alla portabilità dei conti di pagamento, volti non già a snaturare l’impianto della norma – che, come si è detto, appare ampiamente condivisibile – bensì a segnalare l’opportunità di introdurre taluni aggiustamenti finalizzati ad evitare l’insorgere di eventuali difficoltà applicative.

a) Le banche popolari

Il delicato tema dell’organizzazione e del funzionamento delle banche popolari è stato approfondito dall’Autorità sin dall’indagine conoscitiva conclusa in data 23 dicembre 2008¹, cui era seguita la segnalazione al Governo e al Parlamento del 2 febbraio 2009², nella quale l’Autorità evidenziava i profili critici da un punto di vista concorrenziale ed auspicava gli opportuni interventi normativi idonei a correggere le distorsioni del mercato del credito, al fine di innescare un rinnovamento fondamentale per il settore bancario e finanziario in Italia.

In quella sede, l’Autorità aveva preso le mosse dalla considerazione che sia le banche popolari che le banche di credito cooperativo svolgono, soprattutto in una fase di crisi finanziaria, un’importante funzione nell’assicurare stabilità e radicamento sul territorio.

Tuttavia, sulla base degli elementi analizzati nel corso dell’Indagine conoscitiva, era emerso come, con precipuo riferimento alle banche popolari quotate e di grandi dimensioni, queste stessero ormai perdendo le peculiarità che ne motivavano la differenziazione rispetto alle società per azioni, risultando così caratterizzate da un’operatività non coerente con il principio mutualistico che dovrebbe ispirare il loro funzionamento.

¹ Indagine conoscitiva conclusa in data 23 dicembre 2008, IC 36 *La corporate governance di banche e compagnie di assicurazione*.

² Segnalazione del 2 febbraio 2009, AS496 *Interventi di regolazione sulla governance di banche e assicurazioni*, in *Boll.* n. 3/2009.

In tal senso, i più significativi elementi emersi dall'Indagine conoscitiva mostravano un quadro in cui le banche popolari, soprattutto quotate, risultano avere una dimensione non sempre localizzata in un'area territoriale circoscritta, svolgono attività che in prevalenza appare destinata al mercato e non ai soci, si caratterizzano per una platea di soci diffusa sul territorio, con una partecipazione alle assemblee che, tipicamente, coinvolge un nucleo abbastanza stabile e ristretto, in chiara antitesi con la stessa essenza della natura cooperativa, che si fonda su un'ampia partecipazione dei soci alla vita sociale.

A ciò può aggiungersi che l'analisi delle operazioni di concentrazione nel settore bancario di cui l'Autorità si è occupata nel corso degli ultimi anni ha mostrato come spesso le banche popolari costituiscano la società *holding* di gruppi bancari ampi e complessi, dei quali fanno parte numerose società aventi forma di società per azioni: nella misura in cui una banca popolare quotata è il vertice di strutture complesse formate da piramidi di società per azioni, le specificità normative delle banche cooperative sono suscettibili di tradursi in ostacoli alla partecipazione alla vita societaria ed alla contendibilità delle imprese.

In presenza di tali elementi che caratterizzano il comparto delle banche popolari, l'Autorità, sin dalle conclusioni dell'Indagine conoscitiva, ha quindi auspicato una riforma della normativa – in materia di voto capitaro, limiti alle partecipazioni azionarie, uso delle deleghe e clausola di gradimento – che potesse avvicinare il modello legale delle banche popolari, soprattutto se quotate, a quello delle società per azioni, in ragione del fatto che le banche popolari condividono con le banche in forma societaria molte delle caratteristiche della loro concreta operatività. Il regime giuridico applicabile alle banche popolari – e precipuamente le norme che prevedono i limiti al possesso azionario, il voto capitaro, i limiti all'uso delle deleghe e le clausole di gradimento – può infatti risolversi in un ostacolo alla contendibilità del controllo, rendendo la gestione della società non trasparente e non efficiente.

Le medesime considerazioni sulla necessità di una riforma del sistema delle banche popolari sono state recentemente ribadite negli ultimi due interventi dell'Autorità recanti *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*³.

³ Segnalazione del 2 ottobre 2012, AS988, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2013*, in *Boll.* n. 38/2012; Segnalazione del 4 luglio 2014,

L’Autorità ha infatti rilevato come il settore permanga caratterizzato da un numero rilevante di banche popolari, alcune delle quali quotate in borsa, con un’attività non più di natura strettamente cooperativa, bensì aperta alla concorrenza, e spesso caratterizzate anche dalla presenza di controllate aventi la forma giuridica di società per azioni. Per tale tipologia di banche popolari non appare più giustificata una differenziazione rispetto alle disposizioni generali in termini di limiti alle partecipazioni azionarie (e conseguente numero minimo di soci), di clausole di gradimento per diventare soci, di voto capitaro e di limiti all’uso delle deleghe. Più specificamente, l’Autorità ha evidenziato che *“limitazioni alla partecipazione azionaria e numero minimo di soci, clausole di gradimento che subordinano il diritto di voto in assemblea all’ottenimento dal consiglio di amministrazione del via libera ad essere iscritto a libro soci, così come il voto capitaro che genera una asimmetria tra capitale investito dagli azionisti nella società e esercizio del diritto di voto, rendono più difficili cambiamenti nella struttura del controllo. Parimenti, la presenza di stringenti limiti all’uso delle deleghe fissati negli statuti di impresa, persino al di sotto del massimo consentito dalla normativa, possono determinare una minore partecipazione dei soci alle assemblee, attenuando la capacità degli azionisti di svolgere un accurato scrutinio sull’operato dell’azienda”*.

In ragione di tali considerazioni, quindi, l’Autorità ha osservato come assetti chiusi, motivati storicamente dalla finalità cooperativa e vincolata al territorio, non abbiano più ragion d’essere, e richiedano pertanto interventi finalizzati a rendere il sistema più contendibile e i mercati più competitivi.

* * *

Sulla base di quanto detto, l’Autorità non può che esprimere apprezzamento sulla riforma delle banche popolari introdotta dal d.l. n. 3/2015, tesa a conformare il modello organizzativo delle banche popolari di maggiori dimensioni alla sostanza della loro operatività. In questo contesto, è peraltro apprezzabile che la riforma vada a incidere solo sulle banche popolari e non sulle banche di credito cooperativo, in quanto, come emerso anche dalla citata Indagine conoscitiva sul settore conclusa dall’Autorità nel 2008, solo le prime risultano già nei fatti assimilabili a società per azioni, piuttosto che a banche con scopo mutualistico.

AS1137, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2014*, in *Boll. n. 27/2014*.

In questo ambito, il d.l. n. 3/2015 individua un criterio dimensionale (l'attivo superiore agli 8 miliardi di euro) per stabilire quali banche popolari debbano trasformarsi in società per azioni, o comunque ricondurre il loro attivo sotto tale soglia. La *ratio* della definizione di un criterio dimensionale è certamente condivisibile: la forma cooperativa mal si concilia con le caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati, che operano su scala nazionale o internazionale e che hanno un modello di intermediazione di fatto simile a quello delle società per azioni.

Sotto il profilo delle possibili modifiche da apportare al testo del decreto, si suggerisce di prendere in considerazione un criterio alternativo rispetto alla definizione di una soglia dimensionale quantitativa predeterminata, costituito dalla quotazione in borsa e/o l'appartenenza ad un gruppo bancario all'interno del quale vi sono società in forma di società per azioni. Entrambi questi elementi – forse più della determinazione di una soglia quantitativa riferita all'entità dell'attivo patrimoniale – indicano infatti che la banca ricorre al capitale di rischio e/o allo scopo di lucro e, conseguentemente, deve ritenersi che la banca non possa più avvalersi del regime giuridico delle banche popolari, sottraendosi alle corrette dinamiche di mercato.

Vale in ogni caso osservare che l'applicazione di tali due parametri porterebbe a risultati sostanzialmente coincidenti con quelli derivanti dall'applicazione del criterio dimensionale individuato dal d.l. n. 3/2015.

Sotto un diverso profilo, può porsi l'attenzione sulla circostanza che il d.l. non prevede un termine certo da cui far decorrere il periodo di adeguamento: il *dies a quo* è infatti rappresentato dall'emanazione delle norme di attuazione da parte di Banca d'Italia. Al riguardo, si ritiene auspicabile, laddove sia confermata la necessità di emanare ulteriori disposizioni di attuazione, che venga previsto un termine per la loro emanazione, così da ancorare il decorrere del periodo di adeguamento a un momento certo e non procrastinabile nel tempo.

b) La portabilità dei conti correnti

In numerosi dei suoi interventi, l'Autorità ha avuto modo di rilevare che i mercati bancari si caratterizzano per una scarsa mobilità della clientela: il consumatore tende infatti a non cambiare l'operatore di riferimento e a

concentrare su quest'ultimo un'ampia gamma di servizi (c/c, carta di credito, carta di debito, gestione strumenti finanziari, servizi di pagamento).

Sulla base dell'esperienza maturata dall'Autorità in sede di applicazione della disciplina della concorrenza – e come è emerso dall'Indagine conoscitiva recentemente conclusa dall'Autorità sui costi dei servizi bancari⁴– gli ostacoli alla mobilità della clientela derivano da diverse cause, sostanzialmente riconducibili alla scarsa trasparenza informativa, al legame esistente tra il rapporto di conto corrente e altri servizi bancari, e ai tempi e costi di chiusura del conto. Tali elementi appaiono in grado di influenzare negativamente la concreta possibilità dei consumatori di cambiare l'istituto di credito fornitore dei servizi di tenuta e di movimentazione del conto corrente, così precludendo la possibilità, per i consumatori, di beneficiare dei risparmi potenziali che offre il mercato, generati dal notevole differenziale di prezzi fra le banche.

A fronte delle evidenze emerse nel corso dell'Indagine conoscitiva, l'Autorità aveva auspicato l'adozione di interventi normativi tesi ad aumentare la mobilità della domanda e, di conseguenza, a intensificare le dinamiche competitive virtuose volte alla riduzione dei prezzi e all'aumento del benessere dei consumatori. Le leve su cui l'Autorità aveva suggerito di intervenire riguardavano, da un lato, l'aumento della trasparenza informativa a vantaggio della clientela, con la previsione di strumenti di maggiore diffusione e conoscibilità degli indicatori sintetici di costo, anche attraverso “*strumenti informatici di frequente uso*”; dall'altro, il superamento della prassi diffusa di abbinamento del conto corrente con differenti servizi finanziari, che può tradursi in un ostacolo per il consumatore al cambiamento della banca; sotto un ulteriore profilo, l'Autorità aveva auspicato, quanto ai tempi e costi di chiusura dei conti correnti, che questi potessero attestarsi su soglie più contenute.

* * *

In questo contesto, l'articolo 2 del d.l. n. 3/15 non può che essere valutato in modo estremamente positivo, in quanto rappresenta un importante tassello teso ad incentivare la mobilità della clientela nel settore bancario, sia con riferimento alla diffusione di strumenti di trasparenza informativa a vantaggio dei consumatori (comma 4), sia con riguardo al previsto azzeramento dei costi e

⁴ IC 45, *Indagine conoscitiva sui costi dei servizi bancari*, conclusa in data 24 luglio 2013.

degli oneri, a carico del cliente, nelle ipotesi di trasferimento dei rapporti di conto corrente e di ogni altro rapporto in essere tra il cliente e la banca (commi 1-3).

Solo al fine di garantire la piena efficacia di tali norme, si segnala un aspetto, che in sede di conversione potrebbe essere preso in considerazione, relativo al coordinamento tra l'art. 2 del d.l. n. 3/2015 e l'art. 120*bis* del TUB, norme, queste, suscettibili di avere un ambito di applicazione parzialmente coincidente. L'art. 120*bis* del TUB, infatti, fa salva la possibilità per le banche e per gli intermediari finanziari – sulla base di un'apposita delibera CICR (ad oggi non emanata) – di richiedere al cliente *“un rimborso delle spese sostenute in relazione a servizi aggiuntivi da questo richiesti in occasione del recesso”*. Al fine di fugare ogni dubbio interpretativo al riguardo, potrebbe essere opportuno, in sede di conversione del d.l. n. 3/2015, prevedere l'abrogazione dell'art. 120*bis* appena richiamato, nella parte in cui consente una qualche forma di applicazione di costi al cliente quando recede dal rapporto con la banca.

* * *

Nel ribadire il proprio apprezzamento in ordine alle disposizioni in materia di banche popolari e di portabilità dei conti correnti contenute nel d.l. n. 3/2015, l'Autorità confida che gli ulteriori suggerimenti forniti in questa sede possano contribuire a delineare un quadro normativo che garantisca il corretto funzionamento dei mercati finanziari e stimoli lo sviluppo di una effettiva dinamica concorrenziale tra le imprese del settore.