



# Moneta e Credito

vol. 71 n. 282 (giugno 2018)

Dibattito sul sistema bancario

## Problemi e prospettive del sistema bancario italiano

VITO MELI\*

### Abstract:

*Il testo commenta il lavoro di Montanaro e Tonveronachi (2017) in particolare riguardo gli aspetti legati alla tutela della concorrenza nel settore bancario italiano. Montanaro e Tonveronachi sembrano attribuire i problemi da loro riscontrati nel settore, tra le altre cause, anche a un eccesso di concorrenza. L'autore, invece, sostiene che è proprio la carenza di pressione competitiva, insieme ad altre ragioni, ad aver contribuito a non indurre il sistema bancario nazionale a procedere sulla strada della riduzione dei costi e dell'innovazione, ponendo così le basi per le difficoltà di "vitalità" rilevata da Montanaro e Tonveronachi.*

*The article comments on Montanaro and Tonveronachi (2017) with specific regard to competition and antitrust enforcement in the Italian banking sector. Montanaro and Tonveronachi partly attribute to "competitive excesses" the causes of the problems they uncover in the sector. In contrast, the author argues that a lack of competitive pressure contributed to prevent the banking sector from taking the road of costs reduction and innovation. Among other causes, this is a source of the problems highlighted by Montanaro and Tonveronachi.*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,  
email: vito.meli@agcm.it

### Per citare l'articolo:

Meli V. (2018), "Problemi e prospettive del sistema bancario italiano", *Moneta e Credito*, 71 (282): 145-149

### DOI:

[http://dx.doi.org/10.13133/2037-3651\\_71.282\\_5](http://dx.doi.org/10.13133/2037-3651_71.282_5)

### JEL codes:

L40, L43, G21

### Keywords:

antitrust, banking sector, competition

### Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

Ho letto con grande interesse lo studio approfondito e denso di informazioni di Elisabetta Montanaro e Mario Tonveronachi (2017a; 2017b), che contiene spunti molto utili che condivido pienamente. Tra gli altri, mi riferisco in particolare ai dubbi degli autori circa l'opportunità che il problema dei *Non Performing Loans* (NPL) sia affrontato necessariamente con la cessione al mercato e alla tesi degli autori circa l'esistenza di problemi di "vitalità" del sistema bancario che prescindono dagli NPL. Anticipo fin da subito, invece, di essermi trovato di fronte ad un argomento più 'sfidante' laddove gli autori, in alcuni passaggi del lavoro, sembrano attribuire anche a un eccesso di concorrenza i problemi riscontrati. Mi occupo da alcuni anni di tutela della concorrenza (anche) nel settore bancario, e l'Autorità della quale faccio parte svolge questa delicata funzione da oltre 12 anni: abbiamo indotto un eccesso di concorrenza?

Come a tutti noto, l'Autorità antitrust non ha competenze generali sulle caratteristiche strutturali del sistema bancario e, tanto meno, sulle crisi bancarie. Tuttavia è innegabile che il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione (come pure l'applicazione delle norme

\* Le opinioni espresse non impegnano in alcun modo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.



su intese e abusi di posizione dominante, ma di ciò non mi occuperò in questa sede) possono avere effetti sulla struttura dell'offerta e sullo stato dell'industria. Ne consegue che anche l'Autorità garante della concorrenza non può non interessarsi a questo tema.

In generale, si ritiene che la concorrenza selezioni gli operatori più capaci, e quindi realizzi il sistema più efficiente e sano, e con il giusto grado di profittabilità, ma, essendo il fallimento di una banca ben diverso da quello di un'altra impresa, in passato ci si è spesso chiesti se nel settore bancario concorrenza e stabilità potessero essere obiettivi in conflitto, e se da questa eventualità dovessero derivarne conseguenze in termini di esenzione o di diversa applicazione delle regole della concorrenza. Sulla base di questa specificità, nel 1990 la tutela della concorrenza nel settore bancario venne affidata alla Banca d'Italia. Successivamente, nel 2005, il legislatore decise di trasferire la competenza all'Autorità antitrust, ritenendo anche che il possibile conflitto potesse essere superato dalla norma che vedremo oltre.

Passando quindi alle vicende più recenti, l'Autorità ha 'accompagnato' le concentrazioni collegate alle crisi bancarie, agendo con grande tempestività nell'assumere i propri provvedimenti di autorizzazione, e tenendo sempre presente la peculiarità dei casi in esame. Ci si riferisce principalmente all'acquisizione da parte di UBI di tre delle cosiddette *good banks*<sup>1</sup> e da parte di BPER della quarta,<sup>2</sup> all'acquisizione da parte di Banca Intesa delle banche venete<sup>3</sup> e all'acquisizione di MPS da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze.<sup>4</sup>

Taluni di questi casi hanno anche condotto a posizioni di un certo rilievo in alcuni mercati locali, ma l'Autorità ha ritenuto di autorizzare le acquisizioni, sia in relazione alla peculiarità dei casi – ovvero, soprattutto, per l'assenza di alternative realistiche meno restrittive della concorrenza – sia in relazione a ragionamenti di carattere più generale. Infatti, la presenza di un numero elevato di concorrenti, alcuni dei quali in posizione di particolare debolezza, altri, come abbiamo anche letto nell'articolo di cui si discute, non particolarmente 'vitali', non garantisce affatto il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali vigorose, ma piuttosto può favorire politiche di *quiet life*, ovvero di concorrenza attenuata. Al contrario, il rafforzamento degli attori più deboli del mercato può invece condurre a politiche commerciali più aggressive, favorevoli alla concorrenza, essendo comunque la concentrazione dell'offerta nel settore ancora ben lontana da situazioni di dominanza del mercato o di oligopolio, che sono quelle che tipicamente preoccupano le autorità antitrust.

E lo stesso ragionamento vale per la riforma del credito cooperativo, che sta per giungere a compimento: l'aggregazione di oltre 200 banche in soli tre soggetti autonomi non potrà che rafforzare la capacità competitiva di tali banche, portando complessivamente beneficio alla concorrenza.

Questo, però, non significa che localmente non si possano verificare sovrapposizioni eccessive; molti dei mercati bancari e finanziari sono ancora caratterizzati dal servizio di prossimità. Inoltre, sebbene le condizioni anche economiche di offerta dei servizi siano spesso stabilite centralmente, le facoltà di deroga concesse alle singole agenzie sulla base delle

---

<sup>1</sup> Si tratta delle banche nate dal salvataggio – effettuato nel mese di novembre 2015 – di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara, e Cassa di risparmio di Chieti. In particolare, per *good banks* si intendono le nuove società a cui sono stati conferiti tutti gli attivi con l'eccezione dei crediti deteriorati, ceduti alla Rev Gestione Crediti Spa, la *bad bank* unica per i quattro istituti.

<sup>2</sup> C12087-UNIONE DI BANCHE ITALIANE/NUOVA CASSA DI RISPARMIO DI CHIETI-NUOVA BANCA DELLE MARCHE-NUOVA BANCA DELL'ETRURIA E DEL LAZIO e C12094-BPER BANCA/NUOVA CASSA DI RISPARMIO DI FERRARA.

<sup>3</sup> C12103-INTESA SANPAOLO/RAMI DI AZIENDA DI BANCA POPOLARE VICENZA-VENETO BANCA.

<sup>4</sup> C12107-MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE/BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA.

condizioni concorrenziali locali sono ampie e diffuse. Ne consegue che la concorrenza si realizza (anche) in ambiti territoriali ristretti, che possono essere provinciali o anche meno ampi, ovvero definiti dalle cosiddette *catchment areas*, cioè dalle aree di riferimento di ciascuno sportello. Perciò anche acquisizioni bancarie che complessivamente accrescono la concorrenzialità del sistema possono condurre a situazioni locali in cui l'offerta è eccessivamente concentrata. Senza necessariamente giungere al divieto, è possibile che l'Autorità debba imporre condizioni (*remedies*, secondo la terminologia adottata dalla Commissione europea) che tendenzialmente non pregiudicano l'intera operazione (ad esempio, la cessione di sportelli). Tuttavia, devo anche dire che non vi sono casi recenti nei quali l'Autorità ha imposto *remedies*.

In ogni caso, laddove determinate operazioni di concentrazione producano effetti restrittivi della concorrenza e l'eventuale divieto o l'imposizione dei necessari *remedies* siano incompatibili con altri interessi di carattere generale, quali la stabilità del sistema bancario, vi sono strumenti normativi specifici, idonei a superare l'*impasse*. Mi riferisco non tanto all'art. 25 della legge sulla concorrenza<sup>5</sup> – che prevede un potere di carattere generale in capo al Governo, di determinare i criteri in base ai quali l'Autorità può eccezionalmente autorizzare per rilevanti interessi dell'economia nazionale operazioni di concentrazione che altrimenti dovrebbero essere vietate – quanto piuttosto all'art. 20, comma 5-*bis* della stessa legge,<sup>6</sup> specificamente pensato per queste situazioni. Tale norma consente alla Banca d'Italia di richiedere all'Autorità antitrust l'autorizzazione di concentrazioni (e di intese) restrittive della concorrenza per ragioni di stabilità bancaria. La norma non è mai stata utilizzata, ma è chiaro che il sistema già contiene regole idonee a fare salva la necessità di salvaguardare la stabilità bancaria, anche sopra le esigenze di tutela della concorrenza.

Altri tipi di deroghe all'applicazione della normativa antitrust da un lato sono inutili, dall'altro rischiano di essere incompatibili con la normativa comunitaria. In particolare, questa è stata la posizione dell'Autorità in relazione al provvedimento legislativo<sup>7</sup> che ha voluto escludere dall'applicazione della normativa antitrust relativa al controllo delle concentrazioni l'acquisizione delle banche venete da parte di Banca Intesa. Come noto, il Decreto 99/2017, all'art. 3, comma 4, prevedeva che la concentrazione fosse autorizzata "in deroga alle procedure previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale". Tale previsione è stata inutile, come si è visto sopra, e di dubbia legittimità, tanto

---

<sup>5</sup> Art. 25 – Poteri del Governo in materia di operazioni di concentrazione: "1. Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, determina in linea generale e preventiva i criteri sulla base dei quali l'Autorità può eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazione vietate ai sensi dell'articolo 6, sempreché esse non comportino la eliminazione della concorrenza dal mercato o restrizioni alla concorrenza non strettamente giustificate dagli interessi generali predetti. In tali casi l'Autorità prescrive comunque le misure necessarie per il ristabilimento di condizioni di piena concorrenza entro un termine prefissato."

<sup>6</sup> Art. 20 – Aziende ed istituti di credito, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria: "5-bis. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su richiesta della Banca d'Italia, può autorizzare: a) un'intesa, in deroga al divieto dell'articolo 2, per esigenze di funzionalità del sistema dei pagamenti, per un tempo limitato e tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 4, comma 1; b) un'operazione di concentrazione riguardante banche o gruppi bancari che determini o rafforzi una posizione dominante, per esigenze di stabilità di uno o più dei soggetti coinvolti."

<sup>7</sup> Decreto legge 25 giugno 2017, n. 99 – Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. Art. 3 – Cessioni: "4. Se la concentrazione che deriva dalla cessione non è disciplinata dal regolamento (UE) n. 139/2004 del Consiglio del 20 gennaio 2004, essa si intende autorizzata in deroga alle procedure previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale."

che l'Autorità ha ritenuto che potesse risultare in contrasto con la normativa comunitaria e, pertanto, l'ha disapplicata, provvedendo a valutare tempestivamente l'operazione.<sup>8</sup>

Sempre nell'ambito degli effetti che la concorrenza e la sua tutela possono avere sulla vitalità delle banche, per altra via, anche il funzionamento del mercato dei *Non Performing Loans* e del mercato del *servicing* del credito può indirettamente interessare lo stato del sistema bancario. È nozione comune infatti che la cessione degli NPL da parte delle banche avvenga a condizioni non proprio favorevoli e che ciò appesantisca la performance bancaria. La mia impressione è che nel mercato degli NPL e del *servicing* del credito le banche rappresentino la parte 'debole', rispetto a controparti che sono in posizione di maggiore forza. L'Autorità antitrust ha avviato alcune verifiche riguardanti la struttura del mercato, ma le operazioni di concentrazione che sono state verificate sono risultate essere sotto le soglie di fatturato rilevante e quindi fuori dalla competenza dell'Autorità, in quanto sotto la dimensione ritenuta rilevante dal legislatore perché potessero risultarne restrizioni concorrenziali.

Ma l'Autorità antitrust non ha solo competenze di tutela della concorrenza, bensì anche di promozione della concorrenza. Con i poteri di *advocacy*, l'Autorità si occupa di indicare al legislatore e alle pubbliche amministrazioni le situazioni nelle quali le regole ostacolano il dispiegarsi di una concorrenza efficace. Per lo più si tratta di problemi riconducibili alla necessità di creare un *level playing field*. Ciò rileva in questa sede, anche perché gli autori sostengono tra le altre cose (*en passant*, per la verità) la necessità di "proteggere le banche da forme di indebita concorrenza": non so a quale concorrenza esattamente si riferiscano e perché la ritengano indebita. Ma è chiaro che le banche temono le aziende FinTech (*Financial Technology*) in generale, ma soprattutto i grandi operatori come Amazon, Google, Apple, Facebook, che si stanno espandendo nei mercati finanziari (si pensi ad esempio ad Amazon Lending, o alla possibilità offerta da Facebook in alcuni paesi di trasferire denaro attraverso Messenger). Inoltre, rimanendo all'Europa, le banche sono indubbiamente preoccupate perché la PSD2 (*Payment Services Directive 2*) consente a operatori terzi, autorizzati dal pagatore, di disporre pagamenti a valere sui conti correnti bancari,<sup>9</sup> incrementando così la contendibilità dei servizi di pagamento.

In sostanza i mercati tradizionalmente bancari si stanno aprendo alla concorrenza di operatori grandi e piccoli, anche a carattere prevalentemente non finanziario. È comprensibile la preoccupazione del mondo bancario, ed è legittima la richiesta che la concorrenza si svolga su un piano di parità. Ma devo anche dire che gli effetti concreti di tale apertura dei mercati non sembrano ancora essersi realizzati in maniera significativa, a maggior ragione nel nostro paese. È molto difficile immaginare che i problemi di vitalità riscontrati da Montanaro e Tonveronachi nel settore bancario siano da attribuire a questi fenomeni.

In ogni caso, l'Autorità ha sottoscritto un Protocollo d'intesa per l'istituzione del Comitato di coordinamento per il FinTech,<sup>10</sup> promosso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e sottoscritto anche dalla Banca d'Italia, dalla CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa), dall'IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni), dal Garante per la Protezione dei dati personali, dall'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) e dall'Agenzia delle Entrate. Il

---

<sup>8</sup> Infatti, nel provvedimento finale dell'Autorità relativo al caso C12103 – INTESA SANPAOLO/RAMI DI AZIENDA DI BANCA POPOLARE VICENZA-VENETO BANCA si legge: "RITENUTO di poter procedere all'esame dell'operazione notificata da Intesa, in quanto il disposto di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2017, n. 99, può porsi in contrasto con la normativa comunitaria in materia di controllo delle concentrazioni di cui all'articolo 22 del Regolamento 139/2004/CE e, pertanto, è suscettibile di essere disapplicato".

<sup>9</sup> TPP (Third Party Payments Service Provider).

<sup>10</sup> Si veda: [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0347.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0347.html)

Comitato “favorisce l’elaborazione di una visione complessiva e condivisa del FinTech e l’individuazione degli aspetti di sistema e operativi più rilevanti per il Paese attraverso la cooperazione e lo scambio di informazioni” tra i firmatari. A tal fine, il Comitato, tra le altre cose, “approfondisce gli aspetti regolamentari e funzionali, al fine di formulare eventuali proposte di intervento normativo che riguardano il FinTech, garantendo adeguati livelli di tutela dei consumatori e della concorrenza”. Dal punto di vista dell’Autorità antitrust, la partecipazione al Comitato è proprio volta a favorire la creazione di un *level playing field*, da un lato, e allo stesso tempo volta a stimolare un’evoluzione legislativa e regolamentare che sia neutrale dal punto di vista tecnologico, che protegga gli interessi di stabilità e di tutela dei consumatori e dei risparmiatori, senza favorire una determinata tecnologia (tradizionale o innovativa).

Concludendo, la mia personale sensazione è che proprio la carenza di pressione competitiva, insieme ad altre ragioni, abbia contribuito a non indurre il sistema bancario nazionale a procedere sulla strada della riduzione dei costi e dell’innovazione, ponendo le basi per le difficoltà di “vitalità” che gli autori giustamente rilevano. Ma la concorrenza non si può introdurre per decreto; la si può tutelare, non imporre, e inoltre la concorrenza – e le politiche industriali – dovrebbero essere accompagnate da politiche sociali che la rendano accettabile. Laddove i costi sociali della concorrenza, e quindi dell’efficientamento, sono in qualche modo distribuiti, diventa molto più agevole per le imprese procedere alla riorganizzazione, e le prospettive di efficienza e redditività migliorano.

## Bibliografia

- Montanaro E. e Tonveronachi M. (2017a), “Dealing with the Vulnerability of the Italian Banking System”, *PSL Quarterly Review*, 70 (283), pp. 357-420.
- Montanaro E. e Tonveronachi M. (2017b), “Vulnerabilità del sistema bancario italiano. Diagnosi e rimedi”, *Moneta e Credito*, 70 (280), pp. 299-368.